



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

SÓYA LÉLIA LINS DE VASCONCELOS

NATUREZA DO ORÇAMENTO E INFLUÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL
N.º 86/2015

Brasília
2017

SÓYA LÉLIA LINS DE VASCONCELOS

**NATUREZA DO ORÇAMENTO E INFLUÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL
N.º 86/2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Ferreira
Ribeiro

Brasília
2017

VASCONCELOS, Sóya Lélia Lins de.

Natureza do Orçamento e Influência da Emenda Constitucional N.º 86/2015

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Ferreira Ribeiro

Impresso por computador.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas do
Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

1. 2. 3. I. Título.

CDU

SÓYA LÉLIA LINS DE VASCONCELOS

**NATUREZA DO ORÇAMENTO E INFLUÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL
N.º 86/2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo Ferreira Ribeiro, Orientador

Prof. Dr. Jefferson Carlos Carus Guedes, Examinador

Prof. Dr. João Carlos Medeiros de Aragão, Examinador

Brasília, ____ de _____ de 2017.

À minha família, aos professores e a todos
que de algum modo contribuíram para que eu
concluísse o mestrado e elaborasse esta
dissertação, dedico.

RESUMO

Este trabalho buscou definir a natureza do Orçamento sob os aspectos político, técnico, econômico e jurídico. A discussão política e midiática travada com a promulgação do Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais, inserido na Constituição Federal, em 17 de março de 2015, pela Emenda nº 86, que prevê a obrigatoriedade da execução, pelo Poder Executivo, das emendas ao Orçamento realizadas pelos parlamentares, os quais passaram a dispor de até 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, fazendo crer que as demais disposições assumiriam caráter autorizativo, estimulou a realização deste trabalho. Busca-se aferir eventual influência da Emenda sobre a natureza da peça orçamentária. Para tanto, analisou-se a organização do Estado, embasado no poder político que o legitima, com ênfase na posição do Legislativo como representante dos anseios populares, cujos membros são porta-vozes das necessidades públicas e principais atores no processo de construção das políticas públicas a serem subsidiadas com os recursos públicos definidos no Orçamento. A discussão doutrinária foi efetivada em dois polos: os que sustentam a natureza meramente formal do Orçamento – trata-se apenas de “ato-condição” - requisito formal a ser cumprido que legitima a realização de gastos pelo Executivo, e os que defendem o caráter material, razão pela qual garantem sua impositividade sobre o dever do Executivo de efetivar as disposições previstas no Orçamento. Como as leis orçamentárias expressam bases, características e objetivos delineados na Constituição Federal, apresenta-se ainda a essência jurídica do Orçamento à luz do posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF ao longo das últimas décadas, até a posição mais recente. Expostas todas as vertentes, adotou-se a posição doutrinária mais contemporânea, assim como o posicionamento recente do STF, apresentada por ocasião do julgamento da ADI 4.663, concluindo-se que o Orçamento se trata de lei no sentido material e não formal. É dotado ainda de vinculação e exigibilidade, cuja eventual inexecução deve ser motivada pelo Executivo, a fim de viabilizar os controles social e político. Quanto aos efeitos da Emenda Constitucional n.º 86/2015, a interpretação conforme a Constituição só pode ser feita se a disposição impositiva das emendas parlamentares for interpretada como excesso de zelo legislativo que em nada desvirtua a natureza impositiva das demais normas orçamentárias.

Palavras-chave: Natureza – Orçamento – aspecto político – aspecto técnico – aspecto econômico – aspecto jurídico - Emenda Constitucional nº 86/2015 – efeitos.

ABSTRACT

This work sought to define the nature of the Budget under the political, technical, economic and legal aspects. The political and media discussion with the promulgation of the Tax Regime of Individual Amendments, inserted in the Federal Constitution, on March 17, 2015, by Amendment no. 86, which provides for the Executive to enforce amendments to the Budget made by the parliamentarians, who came to have up to 1.2% of the current net revenue of the previous year, making them believe that the other provisions would assume an authorizing nature, stimulated the accomplishment of this work. It is tried to verify possible influence of the Amendment on the nature of the part budget. In order to do so, the State's organization was analyzed, based on the political power that legitimizes it, with emphasis on the position of the Legislative Power as representative of popular desires, whose members are spokespersons of public needs and main actors in the process of policy construction and be subsidized with the public resources defined in the Budget. The doctrinal discussion was carried out in two poles: those that support the merely formal nature of the Budget - it is only an "act-condition" - a formal requirement to be fulfilled that legitimates the execution of expenses by the Executive, and those who defend the character material, which is why they guarantee their impossibility on the duty of the Executive to implement the provisions set forth in the Budget. As budgetary laws express the bases, characteristics and objectives outlined in the Federal Constitution, the legal essence of the Budget is presented in the light of the position of the Federal Supreme Court (STF) over the last decades to the most recent position. Having exposed all aspects, the most contemporary doctrinal position was adopted, as well as the recent position of the STF, presented at the time of ADI Judgment 4.663, it is concluded that the Budget is a law in the material and non-formal sense. It is also endowed with binding and enforceable, whose eventual non-execution must be motivated by the Executive, in order to enable social and political control. Regarding the effects of Constitutional Amendment no. 86/2015, interpretation according to the Constitution can only be done if the tax provision of the parliamentary amendments is interpreted as an excess of legislative zeal that in no way distorts the tax nature of other budgetary rules.

Keywords: Nature - Budget - political aspect - technical aspect - economic aspect - legal aspect - Constitutional Amendment nº 86/2015 - effects.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Despesas Públicas da União	72
GRÁFICO 2 - Receitas e Despesas da União nos Últimos Anos	73
GRÁFICO 3 - Carga Tributária Bruta do Brasil	75

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I ANÁLISE DA ATUAÇÃO ESTATAL: PROCESSO LEGISLATIVO E ORÇAMENTO PÚBLICO	18
1.1 ORGANIZAÇÃO ESTATAL.....	21
1.2 PODER POLÍTICO	23
1.2.1 <i>Princípio da separação dos Poderes.....</i>	<i>25</i>
1.2.2 <i>Sistema de freios e contrapesos</i>	<i>29</i>
1.3 ESTADO BRASILEIRO.....	30
1.3.1 <i>Poder Legislativo</i>	<i>31</i>
1.3.1.1 <i>Origem do Poder Legislativo e do Orçamento: na gênese, poder financeiro</i>	<i>31</i>
1.3.1.2 <i>Poder Legislativo no Brasil.....</i>	<i>34</i>
1.3.1.3 <i>Funções.....</i>	<i>34</i>
1.3.1.4 <i>Atividade legislativa</i>	<i>37</i>
1.3.1.5 <i>Orçamento como instrumento de formação das políticas públicas no Brasil</i>	<i>38</i>
1.3.1.5.1 <i>Papel do Legislativo na história brasileira na formulação do Orçamento.....</i>	<i>38</i>
1.3.1.5.2 <i>Constituição de 1988: retomada da Democracia pelo processo orçamentário – espelho das políticas públicas</i>	<i>42</i>
CAPÍTULO II - ORÇAMENTO	47
2.1 ASPECTOS GERAIS DO ORÇAMENTO	47
2.2 PERSPECTIVAS QUE PERMITEM COMPREENDER A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO	48
2.3 ASPECTO POLÍTICO DO ORÇAMENTO	49
2.4 ASPECTO TÉCNICO DO ORÇAMENTO	54
2.5 PADRONIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS NO BRASIL	54
2.6 INDÍCIOS DA INFLUÊNCIA ESTRANGEIRA NA ELABORAÇÃO, NA GESTÃO E NA FISCALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO	59
2.6.1 <i>Teoria do performance budget.....</i>	<i>59</i>

2.6.2 Classificação econômica: influência da Organização das Nações Unidas	63
2.7 ASPECTO ECONÔMICO DO ORÇAMENTO.....	64
2.7.1 Receitas públicas.....	67
2.7.1.1 Conceito de receitas públicas	67
2.7.1.2 Classificação da legislação infraconstitucional dada às receitas públicas	68
2.7.1.3 Panorama da arrecadação no Brasil	69
2.7.1.4 Despesas públicas.....	70
2.7.1.4.1 Conceito de despesas públicas.....	70
2.7.1.4.2 Despesas públicas no Brasil.....	70.
CAPÍTULO III - ASPECTO JURÍDICO DO ORÇAMENTO E REFLEXOS DA EMENDA	
CONSTITUCIONAL N.º 86/2015	79
3.1 NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO.....	79
3.1.1 Análise do debate doutrinário: o Orçamento tem natureza impositiva ou autorizativa	79
3.1.1.1 Natureza do orçamento conforme Laband: reflexo do contexto histórico-político do Direito Público Alemão	80
3.1.1.2 Natureza do orçamento à luz de León Duguit	93
3.1.1.3 Natureza do Orçamento consoante Gaston Jèze	95
3.1.1.4 Doutrina tradicional no Brasil: a natureza do orçamento por Aliomar Baleeiro	101
3.1.1.5 Ideais impositivos da natureza jurídica orçamentária na doutrina pátria: Lima, Ferreira, Mendonça e Silva.....	1013
3.1.2 DEFINIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO A PARTIR DO EXAME DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL.....	110
3.2 POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO À NATUREZA DA PEÇA ORÇAMENTÁRIA	115
3.3 NATUREZA DAS NORMAS TRAZIDAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 6/2015 SOBRE O ORÇAMENTO E ANÁLISE DA EXTENSÃO DE SUA INFLUÊNCIA SOBRE ESSA NATUREZA	128
CONCLUSÃO.....	137

REFERÊNCIAS 143

INTRODUÇÃO

A atividade financeira¹ da Administração Pública Direta é regulada pela legislação orçamentária².

O Orçamento espelha o planejamento da atividade gerencial executiva do Estado, por meio da definição e do detalhamento dos objetivos, das diretrizes, das prioridades e das metas a serem alcançados. Nele são previstas receitas, cujos valores tomam por base possíveis recursos a serem arrecadados, e fixadas despesas³, por meio da alocação de recursos para enfrentarem os gastos públicos.

1 Destacam-se os conceitos de atividade financeira estatal de Alberto Deodato, na obra "Manual de Ciência das Finanças", 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1968, p.1; e de Aliomar Baleeiro, em "Uma introdução à ciência das finanças", 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p.18, respectivamente: "[...] é a procura de meios para satisfazer às necessidades públicas"; e "atividade financeira consiste em obter, criar, gerir e despende o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas pessoas de direito público".

2 Consoante disposto no art.165 da Constituição Federal, existem três leis orçamentárias: uma que institui o plano plurianual – PPA, outra de diretrizes orçamentárias – LDO e, por fim, a que aprova o orçamento anual – LOA. Esta última operacionaliza a realização em concreto das metas fixadas na LDO que, por sua vez, precisa de investimentos e metas qualitativas e quantitativas previstas no PPA. Sua aprovação passa por um processo legislativo peculiar, sendo remetidas pelo Executivo ao Legislativo em momentos que lhe são próprios, gozando, ainda, do atributo da temporariedade. Vale observar, ainda, que por ocasião do julgamento da Questão de Ordem na ADIn nº 612/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal asseverou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias "constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro".

Nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, em seu voto na ADI 4663, disponibilizado no Informativo n. 660 daquela Corte: "O fio condutor que une teleologicamente tais atos normativos, e que inspirou o constituinte de 1988 notadamente à luz do exemplo alemão (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. v. 5. O orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 78), consiste na busca pelo planejamento e pela programação na atividade financeira do Estado, de modo a concretizar os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção de receitas e na realização das despesas públicas, indispensáveis à satisfação dos interesses sociais por uma Administração Pública guiada pelo moderno paradigma do resultado (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno* – legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 123 e ss.)." Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo660.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

³ A Constituição Federal, no art. 165, § 8º, ao se referir à Lei Orçamentária Anual, usa as expressões "previsão da receita" e "fixação da despesa". A doutrina critica esta expressão, destacando-se o posicionamento de Roberto Bocaccio Piscitelli, no artigo "Orçamento impositivo x Orçamento Autorizativo", que assim assevera: "Na realidade, o termo fixação é até questionável. Se do lado das receitas é adequado mencionar previsão ou estimativa – por não haver certeza quanto à sua realização –, do lado da despesa fixação não é adequado, precisamente em razão de que a sua execução depende do comportamento da receita. Isto explica e justifica a existência de autorização, pois se trata de um limite, um teto; só se pode gastar o que está autorizado; além disso, depende-se de novos créditos, isto é, de novas autorizações.

Por outro lado, enquanto há diferenças – para mais ou para menos – entre o que é estimado e o que é arrecadado, também pode existir diferença entre o que é autorizado e o que é gasto, mas para menos, evidentemente. O gasto pode ter sido superestimado ou a sua efetivação não se mostrar viável, conveniente ou oportuna, especialmente se houver frustração da arrecadação. Em qualquer caso, entretanto, a administração tem de ter metas para a arrecadação, assim como assume compromissos consubstanciados na realização de obras e serviços, cobertos pelas dotações orçamentárias aprovadas e mediante a utilização dos recursos financeiros disponíveis". O texto original está disponível na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, desde 2006.

Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?>. Acesso em: 23 ago. 2015.

Ambas, receitas e despesas, são marcadas pela ausência de previsibilidade absoluta, já que sujeitas a condições e eventos futuros, razão pela qual a exigibilidade de cumprimento à norma pelo gestor não pode ser interpretada com a mesma severidade que a dos outros diplomas legais.

Nesse ponto, instala-se conflito interpretativo que há tempos permeia os debates sociais, políticos e doutrinários que têm como escopo a natureza da lei orçamentária, especialmente deflagrados quando se trata da realização das despesas. A discussão consiste em definir se a lei orçamentária tem caráter mandamental ou simplesmente autorizativo. O gestor estaria livre para decidir realizar ou não o gasto e dar ou não cumprimento às ações governamentais em que os recursos estão alocados, por meio das dotações orçamentárias correspondentes?

De um lado, classificar o Orçamento como lei no sentido meramente formal, com previsões apenas autorizativas, parece inutilizar o processo legislativo, rebaixando a importância do Legislativo na escolha das metas a serem alcançadas pela Administração Pública e na determinação dos serviços públicos prioritários para determinado exercício financeiro, em observância aos interesses sociais. Isso configura afronta aos ditames democráticos e à tripartição dos Poderes. Por outro, atribuir aos seus dispositivos *status* impositivo do qual o gestor público não possa se dissociar, devendo garantir a fiel execução de todos os programas, sem considerar incapacidades, inexecuções ou mesmo inconveniências deflagradas por situações imprevisíveis ou não passíveis de controle, mostra-se inviável e atenta contra a razoabilidade e a eficiência.

A solução para esse dilema implica análise aprofundada, diretamente ligada à natureza da lei - se de cunho formal, já que oriunda de processo legislativo e todos os seus trâmites, se de material, capaz de gerar efeitos concretos.

Para tanto, inicialmente, deve-se buscar prévia compreensão da organização estatal, da origem do poder em que se funda, em especial da razão de ser do Legislativo nessa engrenagem e o papel na construção do Orçamento, como instrumento de formação das políticas públicas e expressão das necessidades sociais.

Definidas tais premissas, no processo construtivo da definição da natureza do Orçamento, verifica-se que a resposta não está restrita a um só plano. Ela pode ser qualificada a partir de pelos menos três vertentes ou aspectos diferentes: político, técnico e jurídico. No político impõe analisar sua origem e seu valor sociopolítico, pois é da preocupação social com os gastos e os direcionamentos do dinheiro público que nascem quase que concomitantemente o Legislativo, mediante os representantes do povo, e o Orçamento, instrumento de vinculação e controle estatal, cerne das principais discussões entre o Parlamento e o Chefe do Executivo.

Na definição da natureza política do Orçamento, há que se indagar, como são os membros do Parlamento os porta-vozes do povo, suas necessidades e suas preferências. Então se poderia dar interpretação apenas pró-forma para o processo legislativo de aprovação do Orçamento, afastando o dever de observá-lo por parte do Executivo em um Estado Democrático de Direito.

Sob os aspectos técnico e econômico, a natureza do Orçamento é analisada e abstraída do ponto de vista prático, como instrumento de alcance dos fins estatais, instrumentalizador dos objetivos definidos pelos demais vieses no desenvolvimento da política fiscal para construção da conjuntura ou da estrutura econômica social.

Sob o ponto de vista jurídico, o caráter impositivo ou autorizativo do Orçamento perpassa a condução de dois feixes: a interpretação da doutrina, que influencia diretamente a concepção social sobre o tema, e a interpretação do Supremo Tribunal Federal como guardião e intérprete da Constituição, especialmente porque todas as leis orçamentárias encontram não só previsão como também delimitações na Carta Magna.

A discussão a ser travada neste trabalho origina da edição da Emenda Constitucional n.º 86/2015, que estabelece na Constituição Federal de 1988 a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares.

A partir da publicação, o texto constitucional passou a contemplar o Sistema do Orçamento Impositivo das programações orçamentárias decorrentes das emendas individuais, que dispõem para tanto do limite financeiro de até 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, a ser dividido entre os parlamentares de maneira equitativa.

A alteração ocorreu sob o argumento de ampliar a participação do Poder Legislativo na definição das políticas públicas, fortalecendo-o frente ao Executivo, o

qual não ficaria mais sujeito ao balcão de negócios instaurado todas as vezes em que um parlamentar pretende seja executada sua emenda.

Essa Emenda ficou conhecida como a “Emenda do Orçamento Impositivo” e aflorou a discussão quanto à natureza do texto orçamentário, uma vez que induz à ideia de que, a partir de sua edição, seriam impositivas apenas as normas orçamentárias fruto das emendas parlamentares a que se refere, dotando todas as demais disposições orçamentárias do atributo da mera autorização.

Ela foi promulgada três anos após o Supremo Tribunal Federal acenar quanto à impossibilidade dessa interpretação discriminatória entre normas orçamentárias em razão de sua origem, por ocasião do julgamento liminar e do seu referendo na medida cautelar Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 4.663.

No caso, a Corte Constitucional, ao deferir a liminar suspendendo os efeitos do art. 3º, inc. XVII, LDO⁴, que intentava privilegiar a execução das programações orçamentárias inseridas na Lei Orçamentária Anual – LOA pelas emendas parlamentares, reconheceu, quanto a esse regime diferenciado, ofensa à Constituição Federal por violação à harmonia entre os Poderes⁵. Assim como explicitou que naquela hipótese teria havido a subversão da teleologia constitucional quanto ao PPA e à LDO, configurando abdicação do dever de planejar, em favor de um regime preferencial absoluto das decisões do Legislativo⁶.

Destaca-se que, apesar de a ação não ter sido apreciada no mérito, tendo o Pleno reconhecido a perda do objeto pelo final do exercício financeiro a que a norma questionada seria aplicada⁷, o posicionamento nela externado pelos julgadores quanto à interpretação da Corte sobre matérias orçamentárias ganhou especial

⁴ BRASIL. *Lei de Diretrizes Orçamentárias do estado de Rondônia n. 2.507/2011*: “Art.3º [...] III - Garantir a aplicação dos recursos das emendas parlamentares ao orçamento estadual, das quais, os seus objetivos passam a integrar as metas e prioridades estabelecidas nesta Lei”.

⁵ Constituição Federal: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo n. 660*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo660.htm>>. Acesso em: 24 ago.2015.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.663*. Relator Min. Luiz Fux. Acórdão de 26.10.2014, assim ementado: “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. TELEOLOGIA VOLTADA AO PLANEJAMENTO DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (LEI Nº 2.507/11). TERMO AD QUEM. FINAL DO EXERCÍCIO FINANCEIRO SUBSEQUENTE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRAZO DE VIGÊNCIA ESGOTADO AO TÉRMINO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DO DIPLOMA NORMATIVO E DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PREJUDICADA”.

destaque no mundo jurídico. Seus trechos foram inclusive objeto de publicação no Informativo n. 660, sob o argumento de proporcionar aos leitores “[...] uma compreensão mais aprofundada do pensamento do Tribunal”⁸.

No tocante a esse assunto, este trabalho se dedicará a estudar se, apesar do posicionamento da Corte Constitucional quanto à impositividade de todas as normas previstas na peça orçamentária, ainda que admitida sua inexecução fundamentada pelo Executivo, a obrigatoriedade de execução pelo Executivo apenas das normas orçamentárias inseridas pelas emendas parlamentares individuais, teria transmutado o sistema financeiro nacional, após a inserção no ordenamento por meio da promulgação da Emenda Constitucional n.º 86, publicada em 17 de março de 2015.

Diante do novo panorama instaurado, decorre a problemática a ser desenvolvida neste trabalho: a constitucionalização formal do Orçamento Impositivo das emendas parlamentares encontra eco nas demais normas e nos princípios que integram a Carta Magna, compatibilizando-se com o sistema democrático financeiro brasileiro, interferindo na natureza do Orçamento, e a partir dela concluindo pelo caráter autorizativo das demais normas e afastando a exigibilidade e o dever de execução por parte do Executivo?

Neste trabalho, pretende-se questionar e demonstrar a incompatibilidade do caráter autorizativo das normas orçamentárias com o sistema constitucional pátrio, por ofensa ao princípio da legalidade orçamentária (art. 165, **caput**, e inc. I a III, CF/88), bem como ao da independência e da harmonia dos Poderes políticos (art. 2º, CF/88).

Além disso, almeja-se demonstrar que essa interpretação fragiliza o Poder Legislativo e os seus integrantes no exercício das funções que lhe são típicas e toda a estrutura estatal.

Para tanto, capítulo 1 se buscará aferir a origem dos ideais orçamentários e sua importância enquanto reflexos das demandas públicas e instrumento do controle e planejamento. Ter-se-á como ponto de partida o estudo do poder político enquanto base para a existência e estruturação do Estado e sua tripartição. Dar-se-á especial ênfase na análise da atuação do Poder Legislativo, enquanto representante das

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo n.660*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo660.htm>>. Acesso em: 24 ago.2015.

aspirações sociais, através de uma análise histórica do seu papel no Brasil na formulação do orçamento através das Constituições.

No capítulo 2 expõem-se as características do orçamento, visando extrair sua natureza a partir dos aspectos: técnico, político e econômico, que serão estudados individualmente. Além disso, se denotar a evolução das perspectivas e da importância da peça orçamentária com base em referidos vieses, destacando-se a influência estrangeira sob a concepção atual que se tem do orçamento no Brasil.

Por fim, no capítulo 3, se analisará a natureza do orçamento do âmbito jurídico, através do estudo dos ensinamentos doutrinários clássicos e modernos, buscando-se compreender os ideais autorizativos e impositivos. Assim como, se perquirirá a natureza do orçamento a partir das normas constitucionais e infraconstitucionais. E, ainda, nesta mesma linha, também será analisada a posição do Supremo Tribunal Federal sobre o tema e a extensão da influência da Emenda Constitucional n.º 86/2015 sobre a natureza das normas orçamentárias.

A metodologia empregada consistiu em pesquisa bibliográfica da legislação e das publicações que abordam o tema, a exemplo do estudo da doutrina e a apreciação da jurisprudência, além da análise crítica do conteúdo com a apresentação da opinião sobre o tema.

CAPÍTULO I ANÁLISE DA ATUAÇÃO ESTATAL: PROCESSO LEGISLATIVO E ORÇAMENTO PÚBLICO

Viver em um país democrático é mais do que ter liberdade de opinião e escolha. Como corolário da bandeira da Democracia, há o princípio moral da responsabilidade por essa escolha.

Em um sistema tríplice de poder como o brasileiro, o Poder Legislativo é inquestionavelmente o mecanismo pelo qual se eleva essa bandeira.

Culturalmente, porém, cresce-se com antolhos políticos, em que aprendemos que o essencial é apenas eleger o presidente, o governador e o prefeito; afinal são eles que governarão o país.

A eleição para os cargos do Legislativo - ocupados por vereadores, deputados e senadores (neste ponto se indaga para que tantos?) - é reduzida à ideia de mal necessário. De fato, eles só serviriam para elaborar “leis”, ditas, exatamente assim, com tom de descrédito e somenos importância.

Ao se entender dessa forma, os legisladores estariam subordinados aos governantes. Logo, sua importância ficaria expressivamente diminuída.

Aqueles que ignoram a importância das leis também desconhecem o quanto se precisa delas para afastar e proteger das pessoas das barbáries e das arbitrariedades.

A sensação que se tem é que aparentemente se esqueceu do quanto se luta para sair do mundo sem leis ou com leis injustas, do quanto foi difícil se afastar das mãos de governos ditatoriais e de como podem ser miseráveis e cruéis. Na sombra nacional, houve vários anos marcados pela censura, pela violência, pelos assassinatos, pelas torturas e pelos desaparecimentos. Naquele tempo, sob o regime ditatorial, os direitos humanos ficaram relegados a pensamentos inexprimíveis, oprimidos pelo medo.

O desprestígio das instituições representativas, marcado pela exclusão na definição das políticas públicas, também é fruto dessa mesma época, quando os atores foram reduzidos ao papel de romeiros em busca de recursos para sua região.

O êxito ou não do parlamentar influenciava diretamente a opinião popular e a reeleição. Essa situação foi observada na obra de Silva⁹:

Por um lado, o Poder Executivo centralizava a formulação e as decisões da política nacional. O Congresso foi posto à margem desse processo. De outro lado, o centralismo financeiro da União, em detrimento de Estados e Município, criava dependência econômico-financeira destes àquela. Estados e Municípios, assim, se deram conta de que não havia necessidade de mandar para o Congresso formuladores de política nacional. O que era necessário era que o Deputado e o Senador fossem capazes de transacionar transferências de recursos a eles. O parlamentar não tinha que estar na Câmara ou no Senado para as decisões legislativas, de resto puramente homologatórias da vontade do Presidente militar. Ele tinha era que estar na ante-sala dos Ministérios para conseguir recursos para sua região, sob pena de não se reeleger.

Assim, não reconhecer a importância da atuação dos membros do Legislativo é desprezar a participação do povo na tomada de decisões e o seu direito de escolher as prioridades sociais a que seria destinado o dinheiro público.

Afinal, os ideais de Democracia estão repletos de conteúdo social, voltado ao atendimento às necessidades da massa, mediante a intervenção do Estado.

Em tempos de “mensalão”, “lava-jato”, *impeachment* e reformas administrativas impactantes; em tempos de preocupação do povo brasileiro em 2017 com a corrupção¹⁰, segundo lugar no rol de temas mais discutidos, perdendo apenas para o desemprego; em tempos do corrente uso de expressões como “precariedade da prestação de serviços públicos”, “alta da inflação”, “aumento de impostos” e “déficit econômico” se tornar tão corriqueiro. Em tempos já definidos como os de significativas recessões da história brasileira¹¹¹²; enfim, em tempos de crise, é natural que a população comece a se perguntar para onde está indo o seu dinheiro, quem efetivamente pode e deve escolher em que áreas ele deve ser aplicado, como

⁹ SILVA, José Afonso. Estrutura e Funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa* n.º 187, edição jul./set. 2010, p. 8.

¹⁰ Conforme pesquisa divulgada pela Confederação Nacional das Indústrias, em janeiro de 2017, sob o título “Retratos da Sociedade Brasileira: Problemas e Prioridades”. Disponível em: <https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/3a/d7/3ad79363-04b5-433a-a4c6-9fa04300ebd4/retratosdasociedadebrasileira_36_problemasprioridades.pdf>. Acesso em: jan. 2017.

¹¹ Segundo o jornal Folha de São Paulo, de 31.8.20116, o Brasil vive “[...] a segunda pior recessão de sua história”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1808803-brasil-vive-a-segunda-pior-recessao-de-sua-historia.shtml>>. Acesso em: jan. 2017.

¹² O Presidente do Banco Central - BC, Ilan Goldfajn, afirmou que o Brasil experimenta a recessão mais severa de sua história, no Encontro Anual do Fundo Monetário Internacional, em Washington, nos Estados Unidos, realizado em outubro de 2016, como noticiado pela Agência Brasil. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-10/presidente-do-bc-diz-que-brasil-vive-recessao-mais-severa-da-historia>>. Acesso em: jan. 2017.

controlar os gastos para se proteger dos desvios de dinheiro que estão a comprometer a estrutura socioeconômica, a prestação dos serviços públicos e a garantia de direitos fundamentais, dos “espertalhões”, dos “assaltantes do Erário”, bem qualificados pelo ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Ayres Brito¹³, como “genocidas”.

Nesse contexto este trabalho pretende destacar o Orçamento Público como um dos instrumentos disponível no sistema pátrio à disposição do povo para participação direta e indiretamente no gerenciamento da máquina pública, denotando, em segundo plano, que pode servir de mecanismo de controle e superação nos momentos de crise.

Por intermédio do Orçamento, termo genérico para um conjunto de leis, e da efetiva participação do Poder Legislativo para sua consecução, pode-se estabelecer quais serão os investimentos estatais, quais os direcionamentos dos recursos públicos, elencando as prioridades a serem perseguidas pelo governo.

Ao longo da história do país, por vezes se quis afastar do povo o poder de escolha dos objetivos do Estado, de onde e como deveriam ser gastos os recursos públicos. Uma dessas formas foi conferir ao Orçamento Público a noção de que teria caráter meramente autorizativo e não impositivo.

A Constituição de 1988 prevê que a Lei Orçamentária Anual - LOA está atrelada à previsão da receita e à fixação da despesa¹⁴. As receitas serão apenas estimadas; afinal, depende do êxito arrecadatário – evento futuro e incerto -, o qual está intimamente ligado às condições econômicas, à ocorrência dos fatos geradores tributários, assim como ao comprometimento do contribuinte com o dever de pagar tributos. Quanto ao gasto desses recursos, ou seja, quanto à realização das despesas, o Estado é que os direciona e elege as prioridades a serem alcançadas a cada ano, pela execução da LOA, quando fixa as despesas para o exercício seguinte.

Neste ponto se instaura a dúvida, cuja solução aqui se persegue: será que, quando o legislador estabelece as despesas na peça orçamentária anual, está

¹³ Ver a entrevista do ex-Ministro Ayres Brito. Disponível em: <<https://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2017/01/22/para-ex-presidente-do-stf-facciao-de-assaltantes-do-erario-e-pior-que-pcc/>>. Acesso em: jan. 2017.

¹⁴ Constituição Federal de 1988: “Art. 169 [...] § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

impondo comportamento ao Administrador Público, que deve se pautar na sua realização, ou apenas autorizando gastos? É o Orçamento Público, votado e aprovado pelo Poder Legislativo, apenas limite para os gastos do Executivo ou determinação a ser por este cumprida? É a Lei Orçamentária elaborada, apenas para cumprir um aspecto formal, ou é materialmente exigível em caso de não observância? Será que a edição da Emenda Constitucional n.º 86/2015 tem o condão de evidenciar o caráter autorizativo da peça orçamentária e denotar condão impositivo apenas nos moldes e nas matérias nela previstos, como aclamado por seus defensores e amplamente propalado na imprensa nacional quando de sua consecução?

Para responder a essas questões, inicialmente, este Capítulo é dedicado a avivar a gênese do poder-dever de escolha e a persecução das diretrizes estatais, que inclusive fundamentam a existência do Estado, e a demonstrar como historicamente na legislação do Brasil foi tratada a natureza do Orçamento e a participação do povo, mediante o Legislativo, no processo de consecução, com ênfase no porquê de sua existência e sua importância para o destino da sociedade, especialmente quando da elaboração dos orçamentos públicos.

1.1 Organização estatal

No intuito de garantir sua sobrevivência e sua coexistência com os demais em comunidade, por meios e instrumentos que lhes proporcionem dignidade, o homem idealizou o Estado como forma de suprir seus anseios. Nesse sentido, já asseverava Platão que “O Estado nasce das necessidades humanas¹⁵”.

A definição de Estado é possível sob vários prismas, destacando-se os da filosofia, da sociologia e do estritamente jurídico¹⁶:

O conceito filosófico, delineado por Georg Hegel, evidencia que o Estado deduziria a realidade da ideia ética, consistente na síntese do espírito absoluto, a partir da dialética entre a família (tese ou espírito subjetivo) e a sociedade (antítese ou espírito objetivo), de arte que “[...] o Estado seria uma realidade da vida ética, da vontade substancial, em que a consciência mesma do indivíduo se eleva à comunidade e, portanto, ao racional em si e para si”. (HEGEL, Georg. *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. 3ª ed. Stuttgart: Frommans, 1967, p. 328).

¹⁵ PLATÃO. *A República*. Trad. de Leonel Vallandro. Porto Alegre: Globo, 1964, p. 45.

¹⁶ MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª edição. [s. l.]: Editora Atlas, 2016, p. 342.

O conceito sociológico, desenhado por Max Weber, expressa que o Estado detectaria o monopólio da força física legítima, consubstanciado na institucionalização da violência pelo aparato estatal, de maneira que “[...] o Estado seria um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou, com êxito, monopolizar, nos limites de um território, a força física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão”. (WEBER, Max. *WirtschaftundGesellschaft*. 5ª ed. Tübingen: J. Winckelmann, 1922, p. 830).

O conceito estritamente jurídico, desenvolvido por Georg Jellinek, exprime que o Estado deteria o poder político, constituído sobre determinado território e dirigido a certa população, de sorte que “o Estado seria um fenômeno histórico no qual certa população, assentada em determinado território, é dotada de um poder originário de mando”. (JELLINEK, Georg. *AllgemeineStaatslehre*. 3a ed. Berlin: Windelband, 1914, p. 180).

À guisa de complementação, o conceito estritamente jurídico é dividido em três etapas: (i) a retrospectiva, pertinente à origem e ao desenvolvimento do Estado no passado, (ii) a perspectiva, referente aos elementos constitutivos do Estado no presente, e (iii) a prospectiva, relativa às modificações e às tendências para o Estado no futuro.

Sem detrimento da importância de demais conceitos, para o desenvolvimento deste trabalho será utilizado o de Estado desenvolvido sob o enfoque jurídico, partindo da forma de como é composto¹⁷, daquilo que lhe dá causa¹⁸. Ou seja, o Estado é a expressão do poder político outorgado pela população ocupante de determinado território para o alcance de fins específicos, em que é exercido o Direito Positivo, dotado de soberania.

¹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, 38 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 315. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/2192426/curso-de-direito-constitucional---manoel-goncalves-ferreira-filho>>. Acesso em: jul. 2016. Para Ferreira Filho, “[...] o Estado é uma associação humana (povo), radicada em base espacial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outra (soberana)”.

¹⁸ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria Geral do Estado*. 3ª ed. Barueri, SP: Editora Manole, 2010, p. 24. Registra-se que, para Acquaviva, o estudo científico do Estado só pode ser realizado pela análise das causas constitutivas, assim definidas: “As causas constitutivas do Estado são materiais, formais e final. São causas materiais do Estado o povo, ou o elemento humano, e o território, ou base física, área material ou ideal em que o Estado faz valer seu Direito positivo. Quanto às causas formais, vale dizer aquelas que identificam o Estado quanto à sua *forma jurídica* ou *constituição política*, graças à qual um Estado não se confunde com outros – daí, a importância de conhecer o Estado por sua constituição! – são a ordem jurídica e o poder político, exercido pelos governantes (do grego *kubernetes*, piloto de embarcação) que o encarna, em dado momento histórico. Quanto à causa final do Estado, vale lembrar que cada sociedade tem conforme sua natureza, uma causa final específica. Assim, uma sociedade beneficente tem por causa final a prática da benemerência; outra, esportiva, tem por finalidade o aperfeiçoamento físico e o lazer de seus filiados, enquanto uma sociedade empresarial tem por objetivo o lucro, mediante a prática habitual de atos mercantis. Quanto ao Estado, tem por causa final o *bem comum* de todas as sociedades menores que atuam em seu território. O adjetivo *comum* atribuído ao *bem* visado pela sociedade política é bastante sugestivo: o Estado existe, por evidente, para realizar o bem-estar *geral de todos*, no tocante, por exemplo, à educação, à saúde e à segurança”.

1.2 Poder político

O poder nasce da consciência e se estrutura com a vontade da sociedade. Corresponde à capacidade de impor a ideia, a observância aos ideais de sobrevivência, ordem social e desenvolvimento da comunidade do qual emanam para ela própria.

Quando exercido sob a égide de regras pré-estabelecidas, instituídas por processos estáveis de formação, diz-se que se encontra sob a forma político-jurídica. Nesse caso, o exercício desse poder é atribuído ao Estado, por intermédio de seus agentes, cujos interesses não se confundem com os destes.

O poder exercido pelo Estado sobre a sociedade e o território, na busca de atingir objetivos para os quais foi estabelecido, também é conhecido como poder político ou até como soberania.

No dizer de Marcelo Caetano, soberania é definida como "[...] um poder político supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceites e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos"¹⁹.

Alexandre de Moraes, sob ótica mais interna, define-a como "[...] a capacidade de editar suas próprias normas, sua própria ordem jurídica (a começar pela Lei Magna), de tal modo que qualquer regra heterônoma só possa valer nos casos e nos termos admitidos pela própria Constituição"²⁰.

Não se admite a existência de mais de um poder político sob o mesmo território, tampouco seu fracionamento. Aceita-se apenas a divisão do exercício de atribuições, parceladas em unidades estatais de poder ao longo do território, e ainda de acordo com a função a ser exercida. Ele é intransferível e perene, não havendo que se falar em prazo, tempo ou momento para seu exercício. Guilherme Peña de Moraes elenca as características do poder político: unidade, indivisibilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade²¹.

¹⁹ CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. V. 1, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 169.

²⁰ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 12.

²¹ MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 342.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera que “Não há, nem pode haver, Estado sem poder. Este é o princípio unificador da ordem jurídica e, como tal, evidentemente, é uno”²².

No exercício desse poder, o Estado restringe os direitos individuais a bem do interesse coletivo, respeitados alguns limites.

Nessa linha, destaca-se a importância da edição de Constituições que, ao trazerem os fundamentos e os objetivos do Estado, assim como ao incorporarem em seu texto a previsão de direitos subjetivos em favor dos homens, firmam limites ao exercício do poder político e afastam a possibilidade da disponibilidade por seus agentes.

Em um sistema constitucionalista, a Constituição funciona tanto como parâmetro de atuação, como limiar entre o que seria o exercício legítimo do poder emanado do povo e o abuso dessa confiança delegada.

Os direitos fundamentais constituem limitador ao exercício do poder do Estado, seja ao exigir-lhe a adoção de medidas proativas que garantam a consecução, seja ao representar supressão de condutas invasivas na esfera de direitos dos indivíduos, especialmente neste caso, quando se está diante do conjunto de direitos fundamentais individuais, segundo os quais as pretensões contrárias da coletividade ou dos agentes públicos à frente do exercício do poder político ruirão sob a égide da proteção que visa ao bem-estar do homem.

A eficácia da atuação governamental é aferida também pelo confronto das normas infraconstitucionais editadas como texto da Carta Magna. Trata-se de controle vertical de submissão da norma à Constituição que condiciona não só a eficácia e a validade de textos normativos assim como a atuação jurídico-administrativa-legiferante daqueles que neles se baseiam à compatibilidade com o seu teor e com os princípios que o embasam²³.

Constitui, pois, a compatibilidade normativa com a Constituição que afasta o excesso do poder político. Ela ainda cuida de prevenir eventuais excessos na utilização do poder político, ao dividir competências, âmbitos de atuação de cada ente, como no caso das Federações. Ao decompor, para qualificar o exercício dessa

²² FERREIRA FILHO, op. cit, p. 645.

²³ Nesse sentido, destaca-se da Constituição Federal Brasileira de 1988 o teor dos arts. 58, § 2º, I, e 66, § 1º, acumulados com os arts. 36, III, 102, I, “a”, §§ 1º e 2º, e 103, §§ 2º e 4º.

força popular delegada em prol do interesse social na forma de competências, a Constituição estabelece limites à atuação dos entes públicos sobre a atuação e as matérias que poderá regular²⁴.

1.2.1 Princípio da separação dos Poderes

Ao longo do tempo, as sociedades foram se conscientizando que a concentração do poder conduzia à potencial predisposição à prática de condutas abusivas e arbitrárias pelos executores, o que as conduzia, por vezes, não só à supressão de liberdades, como às tiranias. Assim foram desenvolvidas teorias visando à limitação do poder, sem prejuízo da consecução de seus objetivos.

Em “Política”, obra clássica de Aristóteles, o filósofo, que viveu entre 384 e 322 a. C, já defendia a divisão das funções estatais, que catalogou como deliberante, executiva e judiciária²⁵:

Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas. O primeiro destes três poderes é o que delibera sobre os negócios do Estado. O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de satisfazê-las.

O terceiro abrange os cargos de jurisdição.

John Locke (1632 – 1704) também tratou, na obra “O Segundo Tratado do Governo Civil”, da divisão dos Poderes:

O poder legislativo é aquele que tem competência para prescrever segundo que procedimentos a força da comunidade civil deve ser empregada para preservar a comunidade e seus membros. [...] Estes dois poderes, executivo e federativo, embora sejam realmente distintos em si, o primeiro compreendendo a execução das leis internas da sociedade sobre todos aqueles que dela fazem parte, e o segundo implicando na administração da segurança e do interesse do público externo, com todos aqueles que podem lhe trazer benefícios ou prejuízos, estão quase sempre unidos²⁶.

²⁴ Assim dispõem os arts. de 21 a 25 e 30 da Constituição Pátria.

²⁵ ARISTÓTELES, op. cit.

²⁶ LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil*. Editora Vozes. Disponível em: <http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_tratado_Sobre_O_Governo.pdf>. Acesso em: jul. 2016.

Mas em *Do Espírito das Leis*, na ânsia de encontrar uma solução para a questão, o filósofo Barão de Bréde e Montesquieu (1689-1755), dando sequência às ideias de Locke, expôs a Teoria da Separação de Poderes, sistematizada, na qual sustentou a necessidade da tripartição das funções executiva, legislativa e jurisdicional do Estado, a serem exercidas por órgãos distintos, como forma de garantir o exercício do poder político de forma equilibrada.

Admitiu-se, então, apesar do indiscutível caráter de unidade do poder, a artificiosa partição das funções, a distinção fragmentada das atividades a serem desenvolvidas pelo Estado, a que se passou a chamar de “poderes”, como forma de conter o excesso dos governantes, assim como mais eficiência na prestação esperada.

O filósofo, partindo da ideia de que o poder pode corromper o homem, mas que a concentração, o poder absoluto, tende a corromper ainda mais, destacou a importância de delimitar as esferas de competência, de formar a evitar que um poder fosse sobrelevado em relação aos demais, e desenvolveu a Teoria do Sistema de Freios e Contrapesos. No dizer de Montesquieu,²⁷

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.

Essa teoria de divisão orgânica do poder se mostrou crucial para o desenvolvimento do Constitucionalismo e das ideias do Estado de Direito. Tanto é assim que se introduziu, no art. 16 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, esta assertiva: “Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”. Nesse sentido, incumbe à Constituição, como instrumento solene,

²⁷ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Tradução: Cristina Murachco. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 168.

organizar o Estado, de modo a resguardar os direitos humanos e a separação dos Poderes.

Os objetivos do Constitucionalismo foram delineados na obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Esse visa a estabelecer em toda parte regimes constitucionais, quer dizer, governos moderados, limitados em seus poderes, submetidos a Constituições escritas”²⁸.

Por seguir essa linha, a Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da Separação dos Poderes no art. 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Como destaca Alexandre de Moraes, a Carta Magna de 1988 buscou tutelar não só o regime democrático e o conjunto de direitos fundamentais, mas também a própria tripartição dos Poderes, quando fixou funções, instituiu garantias e imunidades em favor dos agentes políticos representantes dos Poderes soberanamente instituídos nos capítulos que destinou para tratar dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Assim destacou o Autor:

O objetivo colimado pela Constituição Federal, ao estabelecer diversas funções, imunidades e garantias aos detentores das funções soberanas do Estado, Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e a Instituição do Ministério Público, é a defesa do regime democrático, dos direitos fundamentais e da própria Separação de Poderes [...]

Neste sentido orientou-se o legislador constituinte ao prever a existência de imunidades e garantias aos agentes políticos, que serão analisadas adiante, exercentes das precípuas funções estatais, visando ao bom e harmônico funcionamento e perpetuidade dos Poderes da República e à salvaguarda dos direitos fundamentais²⁹.

Não se pode contestar, portanto, o liame condicional existente entre a concretização do Estado Democrático de Direito e a necessidade de tutela da divisão dos Poderes e dos direitos fundamentais.

Sobre o tema, José Afonso da Silva destaca a significação desse preceito constitucional:

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num órgão do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na

²⁸ FERREIRA FILHO, op. cit, p.143.

²⁹ MORAES, Alexandre, op. cit., p. 620.

organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais³⁰.

Além de independentes, fixa a Carta Política que os Poderes devem ser harmônicos entre si. Dessa qualificação desponta a ideia de colaboração e respeito às prerrogativas que lhe são típicas, em processo de controle recíproco. Destaca-se novamente o posicionamento de tal jurista:

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem a sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o dano de um em detrimento do outro e especialmente dos governados³¹. [...]

Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescentam atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro³².

Frisa-se que a separação rígida das funções não se mostra razoável. O próprio Montesquieu já chamava atenção para a possibilidade de que, se os Poderes se isolassem na proteção a suas funções, poderiam se afastar da vontade política que delineia toda a organização do Estado.

Assim, o legislador constituinte não só atuou preventivamente, ao instituir garantias e assegurar imunidades e prerrogativas àqueles que estejam à frente do exercício de referidas funções, como também atribuiu às instituições e aos seus órgãos a capacidade de controlar uns aos outros, evitando o desequilíbrio, a perda da estabilidade do Estado, que seria marcada pelo autoritarismo e pela arbitrariedade, por meio da instituição do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

³⁰ SILVA, José Afonso da, op. cit., p.110.

³¹ Ibidem.

³² Idem.

1.2.2 Sistema de freios e contrapesos

Na Constituição brasileira, esse sistema de controle e compensação pode ser visto em vários dispositivos. Como exemplos do controle do Poder Executivo sobre o Legislativo, destacam-se a iniciativa reservada de leis sobre determinadas matérias ou por delegação do legislador, a possibilidade de edição de medidas provisórias e o veto das proposições³³.

Quanto ao controle inverso, Legislativo sobre o Executivo, constata-se a possibilidade de aprovação pelo Congresso Nacional de tratados ou convenções internacionais, a suspensão dos efeitos de atos normativos editados pelo Executivo que tenham extrapolado o exercício do poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa, a possibilidade de autorizar a instauração, a instrução e o julgamento do processo de *impeachment* de autoridades estatais, a anuência à escolha de ocupantes para cargos públicos, à implementação e ao desenvolvimento das atividades das comissões parlamentares de inquérito, à possibilidade de se opor ao veto presidencial aos autógrafos de lei, tudo além da atividade tipicamente fiscalizatória e de caráter externo da Administração³⁴.

Já em relação ao Judiciário, o Legislativo dispõe sobre a organização judiciária, o subsídio dos magistrados, a criação, a transformação e a extinção de cargos públicos, o *impeachment* dos componentes do Supremo Tribunal Federal e a aprovação da escolha dos membros dos Tribunais Superiores³⁵.

Quanto ao Judiciário, incumbe ao Executivo conceder o perdão ao condenado - indulto - e a alteração de penas – comutação -, assim como a nomeação dos integrantes dos Tribunais Superiores, inclusive os do STF³⁶.

Já o Poder Judiciário promove o controle das leis e dos atos normativos em face da Constituição Federal³⁷.

Desse modo, no Constitucionalismo a Constituição vai muito além de prospecto, em que dispõe o que se pretende, o que se espera que aconteça um dia.

³³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*: arts. 61, § 1.º, 62 e 68.

³⁴ Ibidem, arts. 49, I e V; art. 51, I, e 52, I c/c o art.86; art.52, III; art. 58, § 3º; 66, § 4º; arts. 70 e 71.

³⁵ Idem, art. 48, IX; arts. 48, XV; 96, II, “b”, e 99; arts. 48, X, e 96, II, “b”; art. 52, inciso II; art. 52, inciso III, “a”.

³⁶ Idem, art. 84, XII; art. 84, XIV e XVI, c/c os arts. 101, parágrafo único, e art. 104, parágrafo único, e arts. 107, 111-A, 115, 119, II, 120, § 1.º, III, e 123.

³⁷ Idem, arts. 58, § 2º, I, e 66, § 1º, c/c os arts. 36, III, 102, I, “a”, §§ 1º e 2º, e art. 103, § 2º.

Ela estabelece os fundamentos e os objetivos a serem alcançados pelo poder político, dirigindo e limitando a atuação do próprio poder na proteção ao indivíduo.

No exercício do poder, são perceptíveis atividades e regras voltadas a criar condições e limitações à atuação dos homens em sociedade, à punição dos infratores a suas regras, assim como a atividade gerencial da coisa pública. Inclui-se a realização de busca, a consecução e a aplicação dos recursos públicos mediante um plano de trabalho denominado hodiernamente de orçamento.

1.3 Estado brasileiro

A República Federativa do Brasil, nos termos do que apregoa a Constituição Federal de 1988, é composta pela união indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Trata-se de um Estado Democrático de Direito, que se fundamenta na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político³⁸.

Ao explicar o que representa o reconhecimento constitucional do Estado Democrático de Direito, Jose Afonso da Silva destaca que, sendo o Estado identificado como “democrático”, os valores da Democracia devem refletir sobre os elementos constitutivos, assim como a ordem jurídica. Assevera que esse modelo de Estado é “[...] baseado na soberania popular, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais e no pluralismo de expressão e organização política democráticas, que tem por objetivo assegurar a transição para o socialismo mediante a realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa [...]”, consoante definição do art. 2º da Constituição Portuguesa³⁹.

Ao explicar os efeitos da adoção pela República Federativa do Brasil do modelo de Estado Democrático de Direito na Constituição Federal de 1988, Alexandre de Moraes ensina que “[...] significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”⁴⁰.

³⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, op. cit., art.1º.

³⁹ SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 21.

⁴⁰ MORAES, Alexandre de, op. cit., p.12.

Com dito, o Estado se apoia na Constituição, logo sua subordinação à legalidade é consequência natural. A lei, oriunda da vontade política, será a base e o instrumento de concretização da vontade de povo, que permite ao Estado alcançar a igualdade entre os desiguais socialmente, alterando a sociedade, por um processo de transformações democrático de todas as vertentes: social, econômica e política, e, também, preservando-lhe os valores que dela se erigem.

Eis, pois, o fim do Estado Democrático de Direito à luz dos ensinamentos de Jose Afonso da Silva: “[...] consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social”⁴¹.

Nesse modelo de Estado, todos os atos provenientes do exercício do poder político estão vinculados à vontade do povo expressa pela democracia representativa, participativa e pluralista, que, voltada à consecução dos direitos fundamentais individuais, coletivos, sociais e culturais, prima pela consecução do cerne dos princípios da igualdade e da segurança jurídica.

1.3.1 Poder Legislativo

1.3.1.1 Origem do Poder Legislativo e do Orçamento: na gênese, poder financeiro

Originariamente o Poder Legislativo se estruturou sobre a necessidade de controle da atuação estatal na instituição dos tributos suportados pela sociedade.

Em meio a uma situação de instabilidade social, durante o Estado Medieval, com especial destaque na Espanha e na Inglaterra, os reis precisavam prevenir e remediar levantes e revoltas, equilibrando os interesses dos senhores feudais, do clero e do povo. Nesse quadro conflituoso, surgiram os parlamentos, trazendo consigo os ideais de governança mista.

Relatos históricos reportam à Idade Média, no reinado de João Sem-Terra na Inglaterra, em 1215, quando, após a pressão dos barões feudais visando à proteção às cidades e às vilas do excessivo processo expropriatório imposto pela Coroa, condicionaram a tributação, as doações ou os repasses feitos pelo povo à aprovação de um conselho representativo, tido como embrião do Poder Legislativo, pela edição da Magna Carta, que assim previa no art.12:

⁴¹ SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 10.

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu Conselho Comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis no seu montante.

Nasceram aí os primeiros ideais de orçamento, que, apesar de não tratar das despesas, já instituía a obrigação de se observarem os ditames dos representantes do povo para só então onerá-lo com tributos. Em outras palavras, o povo deveria consentir nos tributos que lhe seriam cobrados.

Outros atos, como a *Petition of Rights* (Petição de Direitos) de 1628 e a *Bill of Rights* (Declaração de Direitos) de 1689, reforçaram a legitimidade da instituição de tributos apenas com a participação do Parlamento.

Então se vê, pois, que o dever de controlar a atividade tributária exercido pelos representantes do povo - Conselhos ou Câmaras - que atuavam, para garantir que não fossem instituídas cobranças sem a anuência popular, antecede a função legislativa⁴².

Em 1787 foi editada na Inglaterra a primeira lei nos moldes atualmente conhecidos em matéria orçamentária. Chamada de *Consolidated Fund Act*, ela criou o Tesouro britânico. O Fundo no qual deveriam inscrever os registros de receitas e despesas.

Na sequência, especialmente a partir do século XIX, sob a égide dos pensamentos iluministas, difundiu-se pelos Estados o princípio do controle da atuação estatal desenvolvida pelo Executivo, sob o argumento de que o exercício do poder estatal só se justificava em consonância com a vontade social, pois eram os cidadãos os titulares legítimos do poder de decisão quanto ao futuro do povo.

Passava-se nesse momento histórico a se estruturarem formas de controle das despesas públicas e se firmar a influência do Legislativo como formulador, fiscal e avaliador da execução orçamentária. Nesse sentido, destacou Sanches⁴³:

[...] sobretudo no século XIX, quando a França e os EUA refinam seus procedimentos, sistematizando princípios orçamentários e processos técnicos, criando instituições como as Cortes de Contas e consolidando o princípio da intervenção do Legislativo na formulação, fiscalização e avaliação da execução dos orçamentos.

⁴² TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 14 edição. [s. l.]: Saraiva, 2016.

⁴³ SANCHES, Osvaldo Maldonado Sanches. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, n.º 138. Brasília. Abril /junho 1988.

Como observado por Silva⁴⁴,

Pode-se mesmo dizer que os Paramentos se firmaram como um poder autônomo por meio de sua atuação financeira; primeiro, autorizando o levantamento de subsídios especiais para despesas do rei; segundo, pela autorização para o lançamento de tributos; enfim, pela aprovação do orçamento da receita e da despesa, sem o que o rei não podia arrecadar recursos nem realizar despesas. (JENNINGS, 1962, p. 146s).

Seguidamente, no curso do tempo, a maioria dos povos optaria pelo sistema de representação, outorgando ao legislador a tarefa de exprimir sua vontade, inicialmente para livrá-los da tirania dos governos e dos desvios de recursos.

Solidificou-se, pois, a ideia principiológica de controle da atuação do Executivo pelos representantes do povo, o que ia de encontro aos ensinamentos de John Locke, desde o século XVII, no sentido de que o exercício do poder por parte do Estado só se justificava, só se legitimava, quando fruto da vontade social expressa direta ou indiretamente, neste caso por meio de seus representantes, pois era o povo o legítimo titular do poder de decisão.

A título de curiosidade, pois no próximo Capítulo se tratará do Orçamento e em especial do *Performance Budgeting*, ainda no contexto histórico de surgimento da peça, destaca-se que o Chanceler do Erário da Grã-Bretanha, a partir de 1822, passou a levar ao Parlamento a relação de receitas e despesas. Ele esclarecia, dentre outros pontos, a probabilidade de as transações do Tesouro terem déficits ou superávits.

Ocorre que a documentação era levada dentro de uma maleta de couro, em inglês traduzida como *budget*. Com o tempo, convencionou-se dizer que ele iria ao Parlamento para abrir sua proposta - *open his budget* –; mais adiante, quando a expressão se tornou cada vez mais corriqueira, países como Canadá, Estados Unidos e França passaram a utilizar a palavra *budget*, para se referir ao conjunto de receitas e despesas a serem arrecadadas e utilizadas por certo tempo. Essa expressão foi traduzida para o português como orçamento.

Ao longo dos séculos que seguiram, as atribuições do Poder Legislativo ganhou novos rumos, ultrapassando as ideias de controle da tributação e gastos (de

⁴⁴ SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 149.

singular importância), para passar a atuar na formulação e na implementação das políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado.

Em tal contexto de controle, programação e direcionamento dos gastos público, revelar-se-á a importância do Orçamento.

1.3.1.2 Poder Legislativo no Brasil

O exercício do poder no Brasil está organizado sob a forma representativa, em que a vontade popular é expressa por intermédio dos mandatários, eleitos para corporificar o Poder Legislativo.

Na esfera da União, o Poder Legislativo Federal é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Os deputados representam os interesses do povo, enquanto os senadores, os dos estados e os do Distrito Federal, nos termos do disposto nos arts. 45 e 46 da Constituição Federal.

Esse bicameralismo não é seguido nas esferas estaduais, distritais e municipais, nas quais a atuação é reservada às Assembleias e às Câmaras de Vereador, marcadas pela unidade decisória.

Os arts. 48 e 49 da Constituição Federal relacionam as atribuições do Congresso, exercidas com ou sem a participação do Executivo conforme o caso.

1.3.1.3 Funções

Incumbe aos membros do Poder Legislativo, eleitos pelo povo, representar seus interesses, exercendo juízo político e constituinte por ocasião de sua atuação, seja legislando, seja legitimando, seja controlando a ação governamental ou ainda realizando o juízo político de apuração de responsabilidade⁴⁵.

Enquanto no exercício da função legislativa, eles determinam, de tempo em tempo, as prioridades, definem as políticas públicas e deliberam sobre o esquema de gastos a ser realizado a bem do interesse público.

Nesse contexto, ao Executivo resta a formulação e a apresentação de propostas para o desempenho de sua atividade, baseadas na análise das condições administrativas, bem como a execução de determinações, planos e programas

⁴⁵ TORRENS, Antônio Carlos. Poder Legislativo e Políticas Públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de Informação Legislativa*, n.º 197, edição jan./mar. 2013, p. 193.

definidos em lei pelo Parlamento, editados em observância ao arcabouço normativo vigente e em especial ao texto constitucional, principalmente em se tratando de matéria orçamentária, à qual a Constituição deu especial atenção.

Compete, ainda, ao Executivo exercer a função gerencial, administrativa do Estado, nos limites de sua competência, voltada à eficiência da máquina pública.

Muito embora típica do Parlamentarismo, pois a este compete a escolha e a permanência dos representantes do Executivo, também se observa a função de legitimar o governo no Presidencialismo, na medida em que a atuação encontra fundamento de validade nas leis produzidas pelo Legislativo.

Dentre os vários atos do Executivo que não prescindem de prévia autorização legislativa, possuem destaque aqueles que prescrevem a realização de gastos, porquanto não se revela legítima a realização de despesas sem prévia previsão orçamentária, ou seja, sem adequação ao regramento orçamentário, cujos ditames são fixados pelo Legislativo.

O Legislativo, por sua vez, também está investido das funções fiscalizatória e de controle, com caráter político-administrativo, pelo qual é notada toda a gestão e o funcionamento da Administração Pública com vistas à adoção de medidas de controle do desvio de poder ou finalidade.

Dessa forma, destaca-se que a Constituição Federal de 1988 legitimou a atuação do Congresso Nacional na fiscalização e no controle dos gastos públicos, ou seja, sob o aspecto orçamentário-financeiro, ao instituir que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O art. 49 da Constituição Brasileira de 1988 – CF/88 elenca as atribuições exclusivas do Congresso Nacional, dentre as quais se encontra a concretização das atribuições de fiscalização e controle da possibilidade de edição de atos concretos como decretos legislativos e resoluções, para autorizar, referendar e sustar atos do Executivo. Merecem destaque, ainda sobre o tema, as prerrogativas definidas nos incisos IX e X:

[...] IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
 X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; [...].

Essa função será exercida, nos termos do que dispõe a Constituição, mediante pedido de informação, previsto no art. 50, § 2º, com auxílio do Tribunal de Contas - TC e da Comissão Mista, no teor do art. 166, § 1º, pelo processo de tomada de contas consoante instituem os arts. 51, inciso II, e 84, inciso XXIV, por controlar a nomeação de autoridades, nos termos que condiciona o art. 52, incisos III e IV, assim como pela fiscalização e pelo controle da dívida pública, como prescreve o art. 52, incisos V a VIII, e as comissões parlamentares de inquérito, procedimentos investigatórios com poderes típicos do Judiciário.

Para que possam exercer com liberdade e independência suas atribuições, a Carta Magna assegurou a seus integrantes uma relação de imunidades e prerrogativas, assim como de incompatibilidades.

Ao Legislativo também compete o exercício do juízo político, correspondente à instauração de processo de caráter político e administrativo, no qual se apura o cometimento de infrações definidas como crimes de responsabilidade. Dentre eles, merecem destaque os denominados crimes funcionais, tratados no último Capítulo deste trabalho, por evidenciarem a natureza impositiva do Orçamento, na medida em que a Constituição cuidou de responsabilizar o Chefe do Executivo, determinando como sanção a perda do cargo, quando praticar atos contrários às leis, a probidade administrativa e a Lei Orçamentária (art. 85, incisos V a VII).

Então, a Lei n.º 1.079/50 já considerava crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra a Constituição Federal, e, em especial, aqueles contra a Lei Orçamentária e a guarda e o legal emprego do dinheiro público (art. 4.º, incisos VI e VII).

Todas as funções deste tópico têm, por essência, a função política do Legislativo que, como centro, imbui seus representantes, na qualidade de mandatários, de refletir os anseios e as pretensões populares. Ela personifica os princípios da Democracia, afastando os abusos e o autoritarismo.

1.3.1.4 Atividade legislativa

A principal expressão da representação popular pelos integrantes do Legislativo está na formulação das leis, que ressoam como reflexo da soberania popular para a organização e a limitação da interferência do Estado em sua vida.

A importância das leis ultrapassa sua concepção meramente formal, que tipifica o ato normativo como jurídico advindo de um processo especialmente previsto na Constituição e caracterizado pela abstração, pela generalidade e pela obrigatoriedade, capaz de alterar a ordem jurídica vigente. Trata-se da essencial expressão da decisão política adotada, no sentido de fixar as regras de conduta, assegurando o convívio e a existência social e permitindo que as pessoas programem sua atuação para consecução das pretensões individuais⁴⁶.

A função legislativa ostenta especial destaque e importância na vida política da sociedade, porquanto, consoante dizia José Afonso da Silva⁴⁷,

[...] tem que estar em condições de realizar, mediante a lei, intervenções, que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer que a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, mas deve influir na realidade social. Isto é, não pode ser simplesmente lei de arbitragem, lei que arbitra, simplesmente, os conflitos interindividuais ou intersubjetivos, como ocorria no Estado liberal, apenas visando a manutenção da ordem. Há, também, que ser lei de transformação, lei destinada a interferir na direção da economia e realizar o desenvolvimento nacional. Ela é, por isso, reconhecida como o instrumento institucional de maior importância no controle social.

O papel do legislador é intensificado, à medida que mais e mais serviços e atividades são esperados do Estado. Incumbe-lhe traçar o caminho para a ação governamental, programar sua atuação para atingir os fins estatais.

Ao partir de um processo de escolha eminentemente política, em que se definem as formas e os meios, para se atingirem os objetivos do Estado, a lei exprime os primados constitucionais, impõe regras, transformando a sociedade, propiciando crescimento e conservando os valores que norteiam o ordenamento.

Por intermédio dela, as pretensões sociais se revelam, passando a usufruir a proteção ao sistema jurídico, em especial a exigibilidade.

⁴⁶ SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 145.

⁴⁷ Ibidem, p. 146.

Não se pode abandonar a participação do Executivo no processo legislativo, porque a Constituição Federal lhe assegura intervir mediante iniciativa, veto ou sanção, nos termos do que dispõe o art. 48⁴⁸.

Mas tal participação não retira a relevância do papel do legislador, recoberto pelo manto da soberania popular, tampouco afasta sua influência mediante emendas parlamentares.

Nessa linha se revela a importância do legislador na definição das políticas públicas pelo processo orçamentário.

1.3.1.5 Orçamento como instrumento de formação das políticas públicas no Brasil

1.3.1.5.1 Papel do Legislativo na história brasileira na formulação do Orçamento

O primeiro orçamento brasileiro foi elaborado sob a égide da Constituição de 1824, após a independência da Coroa Portuguesa.

A Carta assegurou a iniciativa legislativa da lei orçamentária ao Executivo, por meio do Ministro de Estado da Fazenda, a quem competida, após colher as informações de despesas dos outros ministérios, apresentar anualmente à Câmara dos Deputados o balanço geral, contendo receitas e despesas do ano anterior, além de considerar despesas, contribuições e receitas do ano seguinte (art. 172).

A aprovação do Orçamento competia à Assembleia-Geral, composta por deputados e senadores (art. 15, inc. X).

Apesar de, no auge do Brasil Império independente sob o manto do poder moderador, a Constituição admitir o controle do Legislativo acerca dos gastos públicos, incumbindo-o de autorizar as receitas, destaca-se neste ponto que competia à Câmara dos Deputados formular projetos de lei que tratassem de impostos (art. 36, inc. I) e fixassem despesas.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1891, no ápice dos ideais republicanos, os poderes do Legislativo foram intensificados: o Congresso Nacional passou a ter competência privativa para “[...] orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro”,

⁴⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*: “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, [...]”.

além de “regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais”. (art. 34, 1º, e 4º).

Essas disposições foram posteriormente ratificadas pelo Decreto n.º 4.536/1922, que organizou o Código de Contabilidade da União, nos seguintes termos⁴⁹:

Art. 78. § 4º O Ministerio da Fazenda, á proporção que for recebendo as relações das dividas de cada ministerio, fará a exposição justificativa dos creditos a serem solicitados ao Congresso Nacional, em mensagem do Presidente da Republica, cabendo-lhe enviar os processos demonstrativos das dividas, quando isso for solicitado.

Art. 39. A despesa da União será effectuada de accôrdo com as leis orçamentarias e especiaes votadas pelo Congresso, constituindo crime de responsabilidade os actos do Presidente da Republica e dos Ministros de Estado que contra ellas attentarem.

Art. 46. O empenho da despesa não poderá exceder ás quantias fixadas pelo Congresso Nacional (excepto no caso de pensões, vencimentos e percentagens marcados em lei, ajudas de custo communicações ou transportes necessarios aos serviços publicos).

O Código conferiu ao Executivo a obrigação de encaminhar proposta que serviria de base analítica pelo Congresso para elaboração do Orçamento: “Art. 13 O Governo enviará à Câmara dos Deputados, até 31 de maio de cada anno, a proposta de fixação da despesa, com o calculo da receita geral da Republica, para servir de base á iniciativa da lei de orçamento”.

Ainda na Constituição de 1891, o Congresso ganhou reforço fiscalizatório com a instituição do Tribunal de Contas, ao qual competia a prévia liquidação das contas públicas, mediante o controle de legalidade quanto a receitas e despesas, para só então serem remetidas ao Congresso Nacional (art. 89).

Na Constituição de 1934, cabia ao Congresso votar a Lei Orçamentária, cuja proposta lhes havia sido encaminhada pelo Presidente da República (arts. 39, 2), 50 e 59, “e”). Foram mantidos como crime de responsabilidade os atos presidenciais que atentassem contra as leis orçamentárias (art. 57, “h”), bem como as funções do Tribunal de Contas (art. 99).

Foi a Carta de menor duração da história, vigendo por apenas três anos, que antecederam ao golpe militar, mas também se caracterizou por cristalizar um modelo de democracia social, conferindo ao Parlamento o controle das ações do Executivo.

⁴⁹ BRASIL. *Decreto n.º 4.536, de 1922.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536.htm>. Acesso em: 15 mar. 2017.

Contudo, a fundamental função do Legislativo é a política, que personifica, mediante seus membros, as aspirações do povo, privilegiando a Democracia. Por essa razão, os governos ditatoriais têm como principal alvo esvaziar a atuação legislativa, calar a voz do povo, afastando oposições a seus interesses.

A atuação do governo de Getúlio referendou essa ideia após a edição da Constituição de 1937, apelidada de Constituição Polaca, pois foi inspirada em ideais fascistas poloneses.

Essa Constituição simbolizou o golpe do Estado Novo, provocando retrocesso no âmbito democrático e no dos Direitos Humanos.

Ela legitimou o governo absoluto, autoritário e opressor, que utilizava livremente a atuação da polícia especial para proteger seus interesses em face dos opositores do regime.

O Presidente da República, intitulado de “autoridade suprema do Estado” (art. 73), possuía poderes ilimitados, inclusive o de dissolver o Parlamento (art. 74, “c”).

Pela edição de decretos-lei, ele legislava indistintamente sem a participação ou o controle do Legislativo.

A Constituição aboliu o Senado; em substituição criou o Conselho Federal, que, integrado por representantes do Estado e membros escolhidos pelo Presidente, tinha a autonomia comprometida.

Especificamente quanto à matéria orçamentária, a Carta de 1937 instituiu o Departamento Administrativo de apoio à Presidência, ao qual designou o dever de organizar anualmente, como as deliberações da Presidência, a proposta orçamentária a ser enviada ao Congresso (art. 67, “b”). A função de fiscalizar a execução orçamentária também ficaria a cargo desse Departamento (art. 67, “c”).

A votação do Orçamento ficaria a cargo da Câmara e do Conselho Federal, mas, como tais instituições não foram instaladas na prática, o próprio Presidente passou a confeccionar e editar via decreto o Orçamento. Era o fim da participação popular na escolha das diretrizes estatais, no direcionamento das receitas e na eleição das necessidades prioritárias a serem supridas.

O Presidente tinha total controle sobre o Orçamento e não admitiria sanções. Assim, a ofensa ou a infração à Lei Orçamentária não era mais crime de responsabilidade.

Na Constituição de 1946, representou a redemocratização. O Senado foi reestruturado; o Executivo voltou a elaborar a proposta de lei orçamentária (art. 87, inc. XVI), devendo submetê-la ao Congresso, para apreciação e votação do Orçamento. Também a cargo do Legislativo voltou a fiscalização da execução orçamentária, contando com o auxílio do Tribunal de Contas (arts. 22 e 77).

Competia também ao legislador votar os tributos e regular a arrecadação e a distribuição de sua renda.

Os atos presidenciais contra a legislação orçamentária voltaram a ser considerados crime de responsabilidade (art. 89, inc. VI).

Inovadora, a Constituição de 1946 alterou a forma de escolha dos membros da Câmara, os deputados. Adotou o sistema do quociente eleitoral, pelo qual o número de candidatos vitoriosos dos partidos e das legendas correspondia à quantidade de vezes que o número de votos obtidos atingia o quantitativo definido pelo quociente.

Também foi instituído o sistema de representação proporcional entre o número de parlamentares e o de cidadãos, proporcionando representação mais fidedigna da realidade social, equilibrando interesses e ideais, tornando a atuação mais democrática.

Com a implantação do regime militar, operou-se o retrocesso democrático. O Orçamento voltou nova e unilateralmente às mãos do Executivo, assim como os poderes legislativos ilimitados, via decreto-lei.

O Ato Institucional n.º 1, de 9 de abril de 1964, aparentava manter as disposições constitucionais de 1946, mas a análise mais detalhada verificava a existência de permissões que configuravam escárnio à Democracia: suspensão de direitos políticos e cassação de mandatos legislativos, por ato dos Comandantes-em-Chefe e do Presidente, sem possibilidade de apreciação judicial (art. 10).

Mediante o Decreto n.º 53914/64, o Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica foi investido das funções de “coordenar a elaboração” e a “execução do Orçamento Geral da União” (art. 1, “d”).

Com a entrada em vigor da Constituição de 1967, mantiveram-se elementos semelhantes aos da Constituição de 1937.

A cassação de mandatos e o exílio político desfiguraram o Congresso, que, sem força e sem voz, passou a ser o prolongamento da Presidência, carimbador de suas pretensões.

O Legislativo foi minado. O presidente da Mesa e os seus membros, assim como os presidentes das comissões da Câmara e do Senado tiveram o mandato reduzido para dois anos, sem renovação.

A competência para iniciativa das leis orçamentárias era do Executivo, e, apesar de ter sido criada a Comissão Mista para aprovação do Orçamento, esta não tinha efetivo poder de alteração, já que não eram apreciadas emendas as quais resultassem em aumento de despesa ou visassem modificar o montante, a natureza ou o objetivo do programa ou do projeto (art. 67, §§ 1º e 2º).

O Executivo também estava legitimado a promulgar a proposta orçamentária, caso o Congresso não o fizesse em até quatro meses (art. 68).

Também pelo Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, o Executivo se auto-outorgou o poder de dissolver o Congresso⁵⁰:

Art. 2º O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República. § 1º - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.

Os parlamentares perderam as funções fundamentais de legitimação, fiscalização e controle. Mas, especialmente na esfera política, deixaram de definir as políticas públicas, as prioridades para satisfação das necessidades do povo e os rumos da Administração.

1.3.1.5.2 Constituição de 1988: retomada da Democracia pelo processo orçamentário – espelho das políticas públicas

Em 1984, as ruas do país foram tomadas por manifestações populares, reivindicando eleições diretas.

As eleições para a Câmara, dois terços do Senado, governadores e prefeitos ocorriam naquele ano. Como um punhal a romper o regime ditatorial, o PMDB obteve maioria na Câmara dos Deputados, no Senado e nos governos disputados.

⁵⁰ BRASIL. *Ato Institucional n.º 5*, de 13 de dezembro de 1968.

Como notou Assis⁵¹, quando da análise desse novo contexto político,

Haviam sido eleitos líderes sindicais, bem como representantes ruralistas, intelectuais, empresários e profissionais liberais dentre outros. A heterogeneidade ali presente seria capaz de impulsionar um processo dialético de tão grandes proporções a ponto de a nova carta constitucional ser um reflexo dessa pluralidade de pensamentos e valores.

A democracia parecia algo novo e inusitado não apenas para uma geração de nossa sociedade, mas também para os políticos que assumiam suas funções no Congresso Nacional.

A Constituição estava alicerçada na participação popular que, enxotando os ideais autoritários, referendava a Democracia representativa.

Esperava-se que “[...] o Parlamento assumisse, como de fato assumiu, um papel centralizador na condução dos rumos da nação de então”⁵².

A Carta Magna deu novos contornos à atuação do Legislativo, evidenciando sua independência, seu ativismo legislativo, assim como sua função de controle e decisão dos rumos sociais. Por meio dela,

Buscou-se construir um Legislativo capaz de interagir com a sociedade e, juntamente com os demais Poderes da República, encontrar soluções para os problemas sociais, bem como ser um poder apto a construir um arcabouço normativo capaz de impulsionar todas as transformações⁵³.

A reformulação constitucional, pós-período da Ditadura, buscou purificá-la dos ideais autoritários, enaltecendo os primados da Democracia, a eficiência no processo de escolha das prioridades e no direcionamento do Estado.

Dessa maneira, ressalta-se que o texto Constitucional cuidou de fixar os objetivos do Estado a serem observados no exercício das funções de todos os Poderes: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, como o disposto no art. 3º. Para tanto, definiu competências, identificando e distribuindo os interesses públicos a serem protegidos pela União, pelos estados-membro e pelos municípios⁵⁴.

⁵¹ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo Legislativo e Orçamento Público*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 153.

⁵² Ibidem.

⁵³ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de, op. cit., p. 154.

⁵⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: arts. 21, 23, 25 e 30.

Para alcançar tais objetivos, impôs-se a implementação de políticas sociais voltadas a garantir igualdades de condições e oportunidades, buscando o remanejamento equilibrado da renda e o desenvolvimento econômico sadio, em que as questões sociais, energéticas e ambientais estivessem associadas positivamente a bem do interesse público.

Incumbe ao legislador formular essas políticas, como o mais fiel exercício do mandato popular que lhe foi conferido, a fim de fazer frente às necessidades públicas. Sobre a relevância desse papel, sobressai a conclusão de Torrens⁵⁵:

[...] o papel desempenhado pelo Legislativo na condução de determinadas políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condução política do governo.

Contudo, em um universo de necessidades múltiplas e poucos recursos, aperfeiçoa-se a função do parlamentar na escolha política das prioridades. Nesse sentido, já pontuava Torrens⁵⁶:

Definir políticas públicas significa exercitar o poder político frente a diferentes interesses de setores sociais conflitantes em agendas restritivas de gasto, equilíbrio entre receitas e despesas, inclusão de setores sociais e principalmente a possibilidade de efetivação do exercício da cidadania, na medida em que a elaboração, implantação e legitimação dessas políticas se realizam cada vez mais com a participação dos setores organizados e/ou emergentes da sociedade civil e com o fortalecimento de canais institucionais tradicionais.

As políticas públicas desenvolvidas e escolhidas para tal meta se concretizam pelo Orçamento Público. Por ele o povo, por intermédio de seus representantes, define onde, como e quanto deve ser gasto seu dinheiro.

Tamanhas são a relevância e a influência social do Orçamento, que foi citado pelo texto constitucional como responsável pela diminuição das desigualdades entre as regiões brasileiras. Contempla-se a magnitude e a responsabilidade do encargo: “Art. 165, § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.

⁵⁵ TORRENS, Antônio Carlos, op. cit., p. 194.

⁵⁶ TORRENS, Antônio Carlos, op. cit., p. 189.

Observa-se, por seu turno, que, apesar de a Constituição de 1988 firmar que a competência legislativa de iniciativa do projeto de lei orçamentária ficar a cargo do Executivo, o Legislativo detém amplo poder de emenda e aprovação, além da supremacia no processo decisório governamental, restando restabelecidas todas as suas funções e prerrogativas listadas no tópico das funções legislativas tratadas anteriormente, como a competência fiscalizatória (arts. 70 a 72), o julgamento das contas públicas e a análise dos relatórios da execução do planos governamentais (art. 49, IX).

Ressalta-se que a Constituição não só atentou em definir as competências legislativas do Congresso (art. 48 e 49), como também, há que se destacar aqui, definiu como indelegáveis as atribuições concernentes aos planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e ao Orçamento, consoante expressa vedação constante do art. 68, par. 1.º, inc. III.

Nesse ponto, abrem-se parênteses, para apenas esclarecer os institutos normativos, uma vez que a matéria a ser tratada com detalhes no terceiro Capítulo deste trabalho, registrando que a Constituição de 1988, adotou a sistemática tríplice de planejamento administrativo e o Orçamento, que funciona como os principais instrumentos legislativos de formulação e fiscalização de políticas públicas.

Trata-se de conjunto de leis planejadas de forma correlacionadas e compatíveis entre si, que compõe o sistema orçamentário, que em síntese define como deve ser gasto o dinheiro público: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O PPA, a LDO e a LOA decorrem de um processo de análise sistematizado com vistas ao planejamento, à programação e ao controle financeiro das atividades estatais. O Parlamento conta com o apoio da Comissão Mista do Orçamento nos processos de modificação e aperfeiçoamento dessas normas, direcionando-as para o atendimento às demandas setoriais e regionais, acompanhando a execução e a avaliação dos resultados das políticas executadas.

Pelo Plano Plurianual – PPA, são definidos todos os programas, os projetos e as atividades a serem desenvolvidos pelo governo no prazo de quatro anos. Essa programação (planejamento em médio prazo) visa entregar bens, serviços e repasses financeiros a serem realizados em prol da sociedade ou da própria Administração, detalhando os quantitativos físico-financeiros e a região favorecida.

Já as metas e as prioridades da Administração Pública para o exercício seguinte vão compor a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, editada anualmente. Nela também se fixam as regras a serem seguidas por ocasião da elaboração da Lei Orçamentária Anual.

A cargo da LOA está a estimativa das receitas e a previsão das despesas de governo para o ano de vigência. A discriminação dos recursos públicos a serem utilizados na consecução do plano de trabalho do governo também integra a norma.

Esse tripé revela o intento do constituinte de que o Poder Legislativo atue planejada, organizada, comprometida, objetiva e eficazmente para o desenvolvimento da sociedade. É o que também revela a leitura do art. 174, § 1º da Carta⁵⁷:

Art. 174 Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

É incontestável, portanto, a atuação e a influência do Legislativo na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas, que ganham visibilidade e eficácia material prática quando inseridas no Orçamento.

⁵⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 fev. 2017.

CAPÍTULO II - ORÇAMENTO

No Capítulo anterior, evidenciou-se a necessidade do Orçamento como mecanismo de controle de abusos pelos Administradores Públicos e de planejamento e consecução das políticas públicas, além de representar o exercício da Democracia, ainda que representativa, razão da sua inafastabilidade.

Neste Capítulo, com o intuito de identificar a natureza do instituto, impõe-se levantar suas características, suas peculiaridades, sua essência.

Quanto à natureza dos institutos, já ensinava Silva⁵⁸: “[...] Natureza. Na terminologia jurídica, assinala, notadamente, a essência, a substância ou a compleição das coisas”.

Nesse sentido, visa-se identificar aquilo que é inerente ou intrínseco ao Orçamento, as qualidades, o caráter.

Buscar-se-á extrair a natureza Será apresentando-se um panorama da situação financeira nacional, do orçamento através dos aspectos político, técnico e econômico. Nesta linha, neste capítulo serão apresentadas as perspectivas que permitem entender a importância do orçamento, inclusive internacionalmente, além de se apresentar um panorama da situação financeira nacional.

2.1 Aspectos gerais do Orçamento

A cada novo exercício financeiro, nova decisão política é assumida, novas metas são traçadas pela aprovação do Orçamento. O detalhamento das despesas espelha as prioridades da Administração. Desenha-se o plano de curso, o projeto de edificação do Estado a ser seguido, as tarefas públicas a serem executadas: é o Orçamento.

É possível encontrar na doutrina várias definições ou sentidos para a expressão “orçamento”. Correia Neto aponta sete concepções para o termo: “(1) qualquer previsão de receitas e despesas (certas); (2) previsão despesas a cobrir com receitas incertas; (3) cada um dos níveis ou veículos do processo de

⁵⁸ SILVA, Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Vol. III. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 230.

positivação orçamentário; (4) documento contábil; (5) diploma normativo (texto); (6) norma jurídica, e, finalmente, (7) Lei Orçamentária Anual”⁵⁹.

Acerca dos Estados Democráticos, Baleeiro⁶⁰ define o Orçamento como

O ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Para os propósitos deste trabalho, adotar-se-á a perspectiva do Orçamento como plano de trabalho que define as políticas públicas, mediante previsão da receita e fixação da despesa, nos termos do que dispõe o art. 169, § 8^a, CF/88.

2.2 Perspectivas que permitem compreender a importância do Orçamento

No Capítulo anterior evidenciou-se que a instituição do Estado se baseia no poder político delegado pelo povo, para garantir a sobrevivência e o desenvolvimento, atuando de tal maneira a suprir as necessidades públicas naquilo que a iniciativa privada não se interessa ou não possui condições de atender, além de interferir no domínio econômico como forma de manutenção do equilíbrio de forças e interesses.

Para tanto, ocorre o desenvolvimento da atividade financeira pelo Estado, que está regulada pelo sistema de normas orçamentárias.

As necessidades públicas estão íntima e diretamente ligadas à realização de gastos públicos, que pressupõem a obtenção de receita, dinheiro, para lhes fazer frente.

A vida financeira de um Estado, dos entes e dos poderes que o compõem é organizada previamente, seguindo planos e diretrizes para elaboração do Orçamento a ser executado. Nele são previstas as receitas e autorizadas as despesas a serem realizadas na consecução dos planos de governo e na prestação de serviços públicos.

⁵⁹ CORREIA NETO, Celso de Barros. *Orçamento Público: uma visão analítica*, p. 27. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/premios/premios-1/premios/vii-premio-sof-de-monografias/2o-premio-sof-2008/tema-2-3o-lugar>>. Acesso em: ago. 2016.

⁶⁰ BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 19 ed. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 525.

O reconhecimento da importância do Orçamento para o Estado está intimamente ligado à análise de quatro aspectos típicos: político, econômico, técnico e jurídico.

2.3 Aspecto político do Orçamento

Historicamente vários são os exemplos em que, para tributar o povo ou contrair mais despesas, o líder máximo de um povo contava com a anuência de representantes de classe.

Na idade Média, quando, para cobrar mais contribuições dos senhores feudais, dos vassalos e dos plebeus, em razão de guerra, para cujas despesas não dispunha a Coroa de recursos, a relação de comensalismo instituída entre eles e o monarca tornavam necessário seu consentimento por conselhos e assembleias⁶¹.

As Cortes espanholas, constituídas de representantes do comércio, dos ofícios populares, do clero e da aristocracia, eram instituídas para o crivo das classes quanto ao aumento ou à criação de novos tributos para o custeio de guerras ou outras ocorrências desfavoráveis e ainda para adoção de medidas políticas de mais amplitude. Mais próximo ao Brasil, Portugal, em 1143, convocava as Cortes de Lamego; após a Revolução de 1820, convocou nova Corte já integrada por deputados brasileiros⁶².

Para o Brasil, os portugueses também trouxeram o sistema organizacional na forma de municípios, com personalidade e representação política. Neles, as Câmaras, por intermédio da vereança, definiam os tributos a incidirem sobre as mercadorias e os destinados a custear as obras, prover as necessidades públicas e suprir as despesas extraordinárias.

Como frisou Baleeiro,

A colonização lusa transportou para o Brasil, desde o meado do século XVI, suas instituições municipais, que aqui medraram, assumindo várias delas atitudes de altivez e até de insolência. A da Bahia enfrentava o governador e capitão-general com vivacidade, regateando os impostos para sustento das tropas que guarneciam a velha capital, escarmentada com a invasão holandesa. A do Rio de Janeiro, como não se conformasse com certa finta, depôs o governador Salvador Correia de Sá e Benevides, em 1660, encabeçando motins graves⁶³.

⁶¹ BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 526-532.

⁶² Ibidem.

⁶³ Idem, p. 531.

As Câmaras se norteavam pela ideia de que os tributos deviam ser consentidos e a destinação considerar os interesses da maioria representada. Sua atuação representava a proteção aos contribuintes em face da vontade e dos excessos dos governantes.

A participação popular por meio de seus representantes, no momento de escolha das prioridades, espelha o exercício pleno do poder político, a salvaguarda da Democracia.

Além disso, todas as vezes em que os governantes excederam na cobrança de tributos dos governados e abusivamente fizeram mau uso do dinheiro público, os governos caíram, porque não mais legítimos, não mais reconhecidos pelo povo.

Diante do quadro de fracasso dos sistemas de governo absolutista e autoritário, marcados pela exploração desmedida do povo, pela improdutividade, pela luxúria e pelo autobenefício dos governantes, no Brasil todas as Constituições refletiram a tendência mundial dos últimos dois séculos, ao definirem que incumbia ao Parlamento votar o Orçamento, para garantir a Democracia, bem como a sobrevivência do Estado. É o que pode ser observado nestes excertos:

Art. 36. É privativa da Camara dos Deputados a Iniciativa.
I. Sobre Impostos.

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.⁶⁴

Art. 29 - Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República.⁶⁵

Art. 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República: [...]

⁶⁴ BRASIL. *Constituição Política do Imperio do Brasil de 1824*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: ago. 2016.

⁶⁵ BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: ago. 2016.

2) votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e no início de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas da União, a qual nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República;

3) dispor sobre a dívida pública da União e sobre os meios de pagá-la; regular a arrecadação e a distribuição de suas rendas; autorizar emissões de papel-moeda de curso forçado, abertura e operações de crédito;

Art. 40 - É da competência exclusiva do Poder Legislativo: [...]

c) julgar as contas do Presidente da República;⁶⁶

Art. 13 O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes: [...]

c) orçamento;

Art. 49 Compete à Câmara dos Deputados iniciar a discussão e votação de leis de impostos e fixação das forças de terra e mar, bem como todas que importarem aumento de despesa.

Art. 69 A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição.

§ 1º - Por ocasião de formular a proposta orçamentária, o Departamento Administrativo organizará, para cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, o quadro da discriminação ou especialização, por itens, da despesa que cada um deles é autorizado a realizar. Os quadros em questão devem ser enviados à Câmara dos Deputados juntamente com a proposta orçamentária, a título meramente informativo ou como subsídio ao esclarecimento da Câmara na votação das verbas globais.⁶⁷

Art. 65 - Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República:

I - votar o orçamento;

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 34 - Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.⁶⁸

Art. 46 - Ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, cabe dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente: [...]

II - o orçamento; a abertura e as operações de crédito; a dívida pública; as emissões de curso forçado;⁶⁹ [...]

Art. 29. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital da União, de 31 de março a 30 de novembro. [...]

⁶⁶ BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: ago. 2016.

⁶⁷ BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: ago. 2016.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Idem.

§ 3º Além de reuniões para outros fins previstos nesta Constituição, reunir-se-ão, em sessão conjunta, funcionando como Mesa a do Senado Federal, êste e a Câmara dos Deputados, para: [...]
III - discutir e votar o orçamento.

O reconhecimento da importância de se preservar o poder político, a vontade popular representada para determinar o Orçamento até mesmo em Constituições do período ditatorial, a de 1967 e a de 1969, permaneceram com o Congresso Nacional como competência para votar o Orçamento.

Atualmente, na Constituição Federal de 1988, a sistemática foi mantida. Embora a proposta de lei orçamentária tenha origem no Executivo, incumbe ao Legislativo aprová-la:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...].
XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; [...]
Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;
II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;
Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

A dimensão da influência do Congresso na formulação das leis orçamentárias é ampla. Na Lei Orçamentária Anual da União, por exemplo, na alteração da programação das despesas, cada deputado federal e senador pode se valer de até vinte e cinco emendas individuais. Já as comissões permanentes das duas Casas (Câmara e Senado Federal) e as comissões mistas têm até oito emendas cada⁷⁰.

⁷⁰ As emendas parlamentares são reguladas pela Resolução n.º 1, de 2006, do Congresso Nacional. Tratam do quantitativo de emendas os arts. 44, §1.º, 47, § 1.º, 49 da Norma. A informação a que se refere esta nota também é disponibilizada no sítio da Câmara dos Deputados, pelo qual informa "Entenda o Orçamento", elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF, p. 10. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda/cartilha/cartilha.pdf>>. Acesso em: mar. 2017.

A quantidade de emendas das bancadas estaduais está vinculada ao quantitativo de parlamentares eleitos por estado, podendo ser de dezoito a vinte e três emendas⁷¹.

Assim, considerando que o Congresso é composto por quinhentos e treze deputados federais e oitenta e um senadores, ele pode formular mais de quinze mil emendas ao Orçamento anualmente, a bem dos interesses públicos que representam⁷².

Ademais, releva-se que o caráter político do Orçamento se manifesta não só por contar com a participação popular, ainda que representada, para autorizar a arrecadação e definir a destinação das receitas, como também porque é por dele que cada governo exterioriza seu plano de ação.

Pelo Orçamento se explicitam as políticas públicas a serem desenvolvidas. No sentir de Aliomar Baleeiro,

O orçamento revela com transparência em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades funcionará precipuamente a aparelhagem de serviços públicos. Por exemplo, se o custeio respectivo será suportado com mais sacrifícios por esses mesmos grupos sociais ou por outros; enfim, a maior ou menor liberdade de ação do Poder Executivo na determinação de todos esses fatos do ponto de vista de regiões, classes, partidos, interesses e aspirações etc⁷³.

Cada novo governo eleito traz consigo os ideais de seu partido, as combinações de suas coligações, os interesses de grupos que o compõem e a certeza de ter que compatibilizá-los com os objetivos públicos definidos na Constituição e os interesses regionais.

Os programas de governo representam a eleição de prioridades, o direcionamento dos recursos e o possível aumento de despesas. Para tanto, impõe-se definir politicamente quanto e como será gasto o dinheiro arrecadado e por quem será custeado. O que deve ser feito de maneira completa e detalhada, de forma que se possa perquirir os fins a serem alcançados e possibilitar o controle social sobre o manuseio do dinheiro público pelos governantes.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF, op. cit., p. 10.

⁷³ BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 526.

O Orçamento representa politicamente, portanto, o plano de governo a ser rigorosamente executado pelo Executivo, mediante a prévia aprovação pelo Legislativo.

2.4 Aspecto técnico do Orçamento

Já destacada a importância das atividades governamentais na prestação dos serviços públicos e no desenvolvimento econômico, tem-se que muitas delas são desenvolvidas com o aporte financeiro exclusivo do governo local, mas, em se tratando principalmente de obras ou serviços de mais vulto, usualmente o que ocorre é o financiamento também mediante os recursos do governo central ou do estadual.

Essa interação financeira entre os entes exige maior grau de transparência tanto com referência ao trabalho realizado, quanto aos fins alcançados, para se chegar a mais resultados. Isto é o que foi constatado pelas Nações Unidas, ao comentar a eficiência de sistemas nos quais há interação e integração de recursos:

Nesses casos não é possível ao govêrno central executar com eficiência qualquer programa de desenvolvimento sem o conhecimento dos programas das outras esferas de govêrno e sem coordenação entre as diversas atividades, planos e programa dos mesmos. Essa coordenação, por seu turno, exige uma considerável soma de informações sôbre os orçamentos de tôdas as esferas de governo⁷⁴.

O aprimoramento técnico visando ao aperfeiçoamento para elaboração e execução dos orçamentos é imperioso nos tempos modernos. A sua padronização representa significativo passo.

2.5 Padronização dos Orçamentos no Brasil

Em 1932, após a Revolução de 1930, sob o governo centralizador de Getúlio Vargas, em oposição à autonomia administrativa dos estados, o Brasil tentou levantar a dívida externa, mas encontrou muita dificuldade em consolidar as informações de seus entes, dada a expressiva distinção dos procedimentos

⁷⁴ NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Assuntos Econômicos. *Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas*. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p. 44-45. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12014>>. Acesso em: mar. 2017.

utilizados pela contabilidade, da composição e das classificações constantes de seu orçamento.

Diante do quadro, o Ministério da Fazenda, pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças, foi incumbido de elaborar um projeto de padronização orçamentário dirigido aos administradores de estados, municípios, território do Acre e Distrito Federal⁷⁵. Daí se promulgou o Decreto-Lei n.º 1.804/39⁷⁶, editado pelo Governo Federal, que “Aprova normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios”. Na primeira parte foi definido o padrão de Orçamento⁷⁷, além do modelo a ser seguido pelos Entes, cuja alteração estava condicionada à prévia comunicação aos Departamentos Administrativos dos estados e à autorização da Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda⁷⁸.

O próprio Decreto-Lei já convocou para o ano seguinte a segunda reunião dos técnicos de contabilidade, a fim de analisar os resultados do padrão orçamentário, nomeada de 2ª Conferência. Dela surgiu, remodelando o anterior, o Decreto-Lei n.º 2.416/40⁷⁹. Este diploma normativo já previa nova convocação para a III Conferência que, com atraso de mais de oito anos da data prevista, se realizou em agosto de 1941, alterando o Decreto n.º 2.416/40, que passou a ser aplicado também à União.

⁷⁵ Este projeto foi analisado na 1ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários.

⁷⁶ BRASIL. Governo Federal. *Decreto-Lei n.º 1.804/39*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1804-24-novembro-1939-411649-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: mar. 2017.

⁷⁷ BRASIL. *Decreto Lei n.º 1.804/39*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1804.htm>. Acesso em: mar. 2017.

⁷⁸ Consoante se extrai do art. 2.º, parágrafo único: “Parte Primeira – “Padrão de orçamento: I - Os orçamentos dos Estados e dos Municípios observarão, na sua parte formal, o modelo do Anexo B. II - Os orçamentos serão acompanhados de quatro demonstrações: 1, demonstração da receita pela sua incidência; 2, demonstração da despesa pelos seus elementos nos órgãos administrativos; 3, demonstração da despesa pelos seus elementos em cada serviço; 4, demonstração da despesa por serviço em cada órgão administrativo. III - As denominações e discriminações da receita e da despesa obedecerão ao código constante do Anexo C. IV - O código de receita e despesa mencionado no item anterior, tem como fim pôr em evidência: 1. Quanto à receita, a) a sua natureza, dividindo-a em ordinária e extraordinária, e aquela em tributária, patrimonial, industrial e diversas; b) a sua espécie, contendo as denominações genéricas a que deverão subordinar-se as rubricas adotadas pela legislação fiscal; e) a incidência das diversas rubricas, permitindo examinar a distribuição da carga tributária. 2. Quanto à despesa, a) prefixo "despesa", para distinguir as receitas de diversas naturezas; b) "serviços", divididos em 10 grandes grupos característicos da atividade do Estado; c) subdivisão de serviços, permitindo a análise da despesa pública; d) elementos para caracterizar a despesa de pessoal e material e as despesas diversas. V - Para numeração das denominações de receita e despesa, classificada esta por serviços e elementos, foi adotado o sistema decimal, constituindo os quatro algarismos, quer na receita quer na despesa, o código geral e obrigatório, sem prejuízo dos códigos locais que forem necessários à discriminação das rubricas locais de receita, de conformidade com a legislação tributária vigente, e à caracterização das especificações de despesa, de acordo com a organização administrativa e para a numeração das consignações e subconsignações que venham a figurar no orçamento ou forem objeto de tabelas explicativas.” (DECRETO-LEI N.º 1.804/39).

⁷⁹ BRASIL. *Decreto-Lei n.º 2.416*, de 17 de julho de 1940. Aprova a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del2416.htm>. Acesso em: ago. 2016.

Apesar de reconhecer a importância do Decreto-Lei n.º 2416/40, como padronizador das condutas orçamentárias, alguns estudiosos, ainda em 1950, defendiam que os orçamentos remetidos pelo Executivo ao Legislativo deveriam ser acompanhados da mensagem orçamentária destinada a explicitar, no entender de Moojen⁸⁰, “[...] as linhas mestras da política”, quanto aos problemas da sociedade, “[...] até que extensão serão os mesmos afetados pelo programa de trabalho do Governo”.

A ideia encampada era que incumbia ao gestor esclarecer ao Parlamento a situação financeira, comentar os meios de custeio das despesas propostas, evidenciando as condições econômicas do passado e a atual detalhadamente, além de apresentar as perspectivas.

Pela mensagem o Executivo explicitaria os objetivos que pretendia alcançar mediante a execução do plano de trabalho, dando vida ao Orçamento⁸¹.

Assim, ao encaminhar ao Parlamento informações sobre as políticas públicas a serem desenvolvidas, aclarando o entender dos parlamentares, além de viabilizar o exercício da Democracia por seu intermédio dos representantes populares, o Executivo ainda preveniria emendas que destoassem e, por vezes, alterassem significativamente seus planos de trabalho por desconhecimento dos fins perseguidos.

Após várias tentativas frustradas de aperfeiçoamento do sistema orçamentário dos anos 50⁸², em 1964 foi aprovada a Lei n.º 4.320, fruto de esforços conjugados de diversos profissionais especialistas e de norte classificatório extraído

⁸⁰ MOOJEN, Guilherme. Forma e conteúdo do orçamento. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 20, p. 404-409, jan. 1950. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/11587>>. Acesso em: set. 2016.

⁸¹ Quanto à importância da mensagem a acompanhar o Orçamento, Moojen assim se posicionou na p. 405: “Constitui a mensagem orçamentária um dos mais importantes documentos do Governo, por meio do qual o Chefe Executivo comparece perante o Legislativo definindo políticas, fazendo recomendações e justificando o seu pedido de meios para execução de seu plano de trabalho. Um orçamento que não venha acompanhado de mensagem é um orçamento sem vida; é um documento sem força e sem responsabilidade, ou melhor, é um conglomerado de algarismos de receitas e de despesas”.

⁸² Nesse sentido, destaca Giacomoni, p. 47: “A década de 50 assistiu a diversas tentativas que visavam revisar as normas financeiras (orçamento e contabilidade) cumpridas pela União. Por solicitação da Câmara dos Deputados, a Fundação Getúlio Vargas elaborou anteprojeto que dispunha sobre a elaboração, votação, execução e controle do orçamento geral da União. No ano seguinte, 1957, o mesmo grupo da Fundação Getúlio Vargas, em articulação com o Dasp, chegou a uma nova versão, a qual se fundiu com outro estudo que, paralelamente, vinha sendo elaborado pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças na forma de substitutivo ao projeto proposto pela 3.ª Conferência de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários. O produto final resultante foi adotado, com pequenas alterações, pela Comissão de estudos e Projetos Administrativos – Cepa, que o apresentou, em 31-10-1961, em forma de anteprojeto de lei que dispunha sobre elaboração, execução e controle do orçamento da União exclusivamente. O projeto Cepa, extremamente tímido por não apresentar nenhum tipo de classificação funcional, acabou sendo abandonado”.

de manuais disponibilizados pelas Nações Unidas, que há mais de 40 anos regulamenta as finanças públicas. Ela, além de instituir em seu bojo “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”⁸³, também padronizou o modelo orçamentário de todos os entes da Administração Pública Direta.

O Decreto-Lei n.º 1.875/81⁸⁴ reduziu a padronização, ao facultar aos municípios de até 50.000 habitantes utilizar procedimento simplificado na apresentação da proposta orçamentária.

Por esse procedimento, a Lei Orçamentária se restringia a identificar as receitas por fontes e a despesa por categorias econômicas e os desdobramentos por elementos. Mas destaca-se que, apesar de sintético, impunha a apresentação de mensagem, esclarecendo sobre a receita e a despesa do exercício financeiro seguinte, com enfoque nas despesas de capital, que devia acompanhar o projeto de lei do Orçamento.

Esse procedimento foi revogado posteriormente pela Lei n.º 7.675/88, que definiu, nos termos dos arts. 1º e 2º, a competência do Tribunal de Contas da União para, a partir do exercício de 1986, fiscalizar a aplicação dos recursos federais transferidos aos estados, ao Distrito Federal, aos territórios e aos municípios, às autarquias, às fundações, às sociedades de economia mista e às empresas públicas.

No entender de Giacomoni, “Aparentemente o TCU considerou necessária a classificação funcional-programática para o desempenho de sua tarefa fiscalizadora”⁸⁵.

Assim, a Lei n.º 4.320/64 voltou então a modelar plenamente o Orçamento de todos os entes da Federação.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1988, o texto previu a edição de duas normas: uma lei complementar a ditar regras sobre o exercício financeiro, a elaboração, a organização, o prazo e a vigência do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como da Lei Orçamentária anual, e uma lei a reger

⁸³ BRASIL. Senado. *Orçamento da União*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320/view>>. Acesso em: set. 2016.

⁸⁴ BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.875*, de 15 de julho de 1981. Dispõe sobre a simplificação de normas gerais de direito financeiro aplicáveis a Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1875.htm>. Acesso em: set. 2016.

⁸⁵ GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 14 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 48.

a gestão financeira e a patrimonial da Administração Pública em geral, assim como a instituição e o funcionamento de fundos, conforme se observa da leitura do § 9º do art. 165.

Registra-se a instauração de discussão doutrinária a respeito de que se deve amoldar ou não a Lei n.º 4.320/64 à primeira situação. Cita-se o posicionamento de dois representantes das posições antagônicas: James Giacomini e J.R. Caldas Furtado.

Giacomini sustenta a necessidade de reformulação da Lei n.º 4.320/64, para que atenda aos requisitos constitucionais, os quais requerem a edição de lei complementar, enquanto aquela é ordinária, e ainda a edição pela União de lei geral, em respeito à competência concorrente com os estados, para legislar sobre orçamento, nos termos do que preconiza o disposto nos art. 24, inc. II, e no § 1º da Constituição Federal. Com base nesse raciocínio, defende a possível alteração da padronização dos modelos orçamentários⁸⁶.

Já para Furtado, a Lei n.º 4.320/64 preenche o espaço destinado à Lei Complementar prevista no inc. I do § 9º do art. 165 do texto constitucional. Reconhece se tratar, na sua gênese, de lei ordinária; contudo, com a entrada em vigor da Constituição de 1988, foi recepcionada como lei complementar.

Quanto a tal divergência, o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar, atrelando-se à segunda corrente.

No julgamento da ADI N. 4081, ao analisar a constitucionalidade da Instrução Normativa n.º 9/2003 do Tribunal de Contas de Rondônia, que, dentre outras previsões, estabelecia regras de elaboração do Plano Plurianual e das alterações anuais, que refletiam diretamente em sua estrutura, a Corte, unanimemente, nos termos do voto do Relator Min. Edson Fachin, considerou os dispositivos que modelavam os orçamentos inconstitucionais – os arts. 2º, 3º e 4º, § 1º da Instrução Normativa – “[...] uma vez que se observa norma constitucional expressa extraída do artigo 165, § 9º, I, Texto Constitucional, segundo a qual há reserva de lei complementar de índole nacional acerca da elaboração de plano plurianual”⁸⁷.

⁸⁶ GIACOMONI, James, op. cit., p. 48-49.

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n.º 4.081*, julgada em 25.11.2015, Min. Rel. Edson Fachin. Trecho do inteiro teor do Acórdão, p. 9. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9936517>>. Acesso em: set. 2016.

Mais adiante, quanto à existência de lei que atendesse ao previsto nesse dispositivo constitucional, destacou que “Atualmente, esse papel normativo é exercido pela Lei 4.320/64, em decorrência de sua recepção pela ordem constitucional vigente com status de lei complementar”.

Se a Lei n.º 4.320/64 não fosse considerada a lei geral a que se refere o art. 165, I, § 9º, o vácuo legislativo autorizaria os estados a legislarem sobre direito financeiro, com competência plena, nos termos do que dispõe o § 3º do art. 24 da Constituição Federal: “Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”. Isso deflagraria retrocesso político-administrativo o qual comprometeria a fiscalização e mais ainda a eficiência do controle de gastos e a execução dos serviços públicos, o que pode ser considerado historicamente já ultrapassado.

2.6 Indícios da influência estrangeira na elaboração, na gestão e na fiscalização do Orçamento

Se no Brasil se incorpora o princípio da padronização do Orçamento, não há modelo predefinido de elaboração do Orçamento a ser seguido pelos países. Cada qual o molda conforme suas necessidades e sua conveniência, aperfeiçoando-o ao longo do tempo.

O aumento da interação global colabora para o aperfeiçoamento, mediante a troca de experiências de modelos positivos e a adaptação dos regramentos às necessidades globais.

Nesse sentido, destaca-se a seguir a influência do modelo americano no adotado pelo Brasil ultimamente, assim como, sob os dogmas da Teoria do Direito Administrativo Global, o país foi influenciado nos seu regramento de Direito Financeiro, especificamente no tema da responsabilidade na gestão fiscal.

2.6.1 Teoria do performance budget

Nos Estados Unidos, foi desenvolvida a teoria do *Performance Budget*, cuja tradução pode ser definida como Orçamento de Desempenho. Por ela, o Orçamento do Setor Público passa a vincular o financiamento aos resultados alcançados, para melhorar a eficiência da despesa pública.

Trata-se da confluência dos recursos públicos para obter resultados. Como leciona Baleeiro, o Orçamento de Desempenho é “[...] um orçamento funcional, isto

é, baseado nas funções, atividades e projetos, que exalta o fim a ser alcançado e não a lista de funcionários ou as autorizações de compras”⁸⁸.

Tal teoria é explicitada sob a lógica sequencial de entrada/saída – fins alcançados: recursos arrecadados são destinados para determinada atividade e um bem ou um serviço serão prestados como resultado.

Para seu desenvolvimento, são utilizados vários mecanismos, dentre os quais se destaca o aperfeiçoamento da identificação das prioridades de despesas pela alocação no Orçamento de fundos públicos para os serviços públicos que tragam mais benefícios sociais e o impulso da eficácia ou da eficiência dos serviços existentes. Incumbe, pois, atingir melhores resultados ou entregar um resultado com menor custo, sem prejuízo da qualidade ou da eficácia.

Nesse sentido, apregoa Robinson⁸⁹:

There are a number of different performance budgeting mechanisms, and each seeks to link funding to results in distinct ways. Certain of these mechanisms focus mainly on improving expenditure prioritization— in other word, helping the budget to allocate limited public funds to the types of services of greatest benefit to the community and, as part of this, shifting funding away from low priority or ineffective services. Other performance budgeting mechanisms focus more on boosting the effectiveness or efficiency of existing services.

Em qualquer caso, independentemente do método, o que se busca é que os resultados reflitam sobre o sistema orçamentário de financiamento, aperfeiçoando-o.

Ao refletir esses ideais, em 1947, foi instituída por lei nos Estados Unidos a Comissão de Organização do Poder Executivo do Governo (*Comission on Organisation of the Executive Branch of the Government*), objetivando identificar os meios, para garantir gestão governamental mais eficiente e econômica⁹⁰.

A Comissão foi presidida pelo ex-presidente Herbert Hoover e, dentre suas recomendações, estava a reformulação integral da apresentação do Orçamento que deveria considerar as especificidades da atuação de cada setor ou departamento, de acordo com as atividades e os projetos a serem desenvolvidos.

⁸⁸ BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 552.

⁸⁹ ROBINSON, Marc. *Performance Budgeting*. UK: Palgrave Macmillan, 2007, p. 237.

⁹⁰ PINTO, Roger. Reorganização do executivo nos Estados Unidos da América do Norte. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 31, p. 29-67, nov. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12614/11492>>. Acesso em: set. 2016.

Quanto ao método de apresentação do Orçamento, a Comissão sugeriu que os esforços se concentrassem nos serviços a serem prestados, nas obras a realizar, no reflexo e na importância, em vez de focarem os gastos de aquisição de bens para os diversos órgãos públicos, consoante se depreende do trecho do relatório preliminar extraído da obra de Pinto⁹¹:

Concentra a atenção sobre o caráter geral e a importância relativa da obra a realizar ou do serviço a preencher, mais do que sobre as coisas que devem ser adquiridas pelos departamentos e órgãos, tais como serviços pessoais, contratuais, materiais, mobiliário, equipamentos, etc. [...] Esses últimos elementos são apenas meios para um determinado fim. A consideração mais importante, em matéria orçamentária, é a obra ou o serviço a executar.

Este modelo orçamentário foi chamado de Orçamento de Programas – *Performance Budget* - e adotado na elaboração do Orçamento Federal americano de 1950-1951⁹².

Assim, no Brasil, ultrapassando a ideia de que o Orçamento Público funcionaria apenas como instrumento de controle do Legislativo sobre os gastos do Executivo, pelo Decreto-Lei n.º 23.150, de forma insipiente, inseriu-se, em 1933, no ordenamento brasileiro, nova classificação das despesas públicas constando do Orçamento, com base nas funções a serem desenvolvidas pelo governo: dívida pública; administração geral; segurança de Estado; assistência social; instrução pública; administração financeira e diversos, segundo o disposto no art. 12 do desse diploma normativo.

Destacam-se as considerações feitas como fundamento para a edição do decreto, como expressão da modificação da orientação restritiva que se tinha da importância do Orçamento. O Presidente Getúlio Vargas citou as dificuldades na elaboração e na execução do Orçamento de receita e despesa nos moldes executados até então, nos termos dos excertos do Decreto-Lei n.º 23.150/33, destacados:

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições contidas no art. 1º do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, e
Considerando que a elaboração e a execução do orçamento de Receita e Despesa da União se ressentem de lacunas e

⁹¹ PINTO, Roger. Reorganização do executivo nos Estados Unidos da América do Norte, op. cit., 41.

⁹² Ibidem, p. 41-42.

inconvenientes que prejudicam o exame da situação financeira;
[...]

Considerando que a maneira de apreciar a execução dos orçamentos tem sido até hoje irregular e errônea, porquanto se leva conta tão só a despesa realmente paga, deixando de lado os compromissos assumidos e não satisfeitos, o que torna inexpressivo o saldo do deficit verificado;

Considerando que a apuração dos resultados de um orçamento deve assentar principalmente na totalidade da despesa empenhada, tal como se procede na Itália, cuja contabilidade pública é reputada como das mais aperfeiçoadas;

Considerando que se faz imprescindível uniformizar a nomenclatura orçamentária e dar unidade de organização à lei de meios;

Considerando ser indispensável centralizar no Ministério da Fazenda tudo que diz respeito ao orçamento de Receita e Despesa da União, por isso que a essa pasta cabe velar pelas finanças do país; e

Considerando que, para o bom desempenho da missão distribuída por lei ao referido ministério, deve competir-lhe Presidir à elaboração e fiscalizar a execução dos orçamentos;
[...]⁹³. (grifos nossos).

Assim, as classificações funcionais foram incorporadas aos textos normativos que seguiram: Decreto-Lei n.º 1.804/39, Decreto-Lei n.º 2.416/40.

Mas, como observado por Machado Júnior⁹⁴, não fora criado nome abrangente para o tipo de classificação pretendida, a qual mais tarde seria nominada nos Estados Unidos como *Performance Budgeting* ou, como popularmente passou a ser chamado, Orçamento-Programa.

Era, pois, resultado do reconhecimento de que a importância da peça orçamentária ultrapassava simplesmente decompor as despesas de pessoal e material entre os órgãos da Administração Pública ou utilizá-la como extensão da contabilidade, utilizada como instrumento de registro e representação.

Como asseverado por Giacomoni, “Com a nova classificação, além de os gastos continuarem evidenciando *meios* do governo (por meio das classificações por Unidades Administrativas e por Elementos), o orçamento ganharia nova e importante dimensão, pois expressaria as aplicações segundo suas finalidades”⁹⁵.

⁹³ BRASIL. *Decreto nº 23.150*, de 15 de setembro de 1933. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23150-15-setembro-1933-515039-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: mar. 2017.

⁹⁴ MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa: uma primeira visão. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1157-1175, Aug. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000400012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: out. 2016.

⁹⁵ GIACOMONI, James, op. cit., p. 49.

Em 1963, mediante a edição da Lei n.º 4.320, foi incorporada à legislação brasileira o Orçamento-Programa, evidenciado nos dispositivos ‘destacados:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. [...]

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á: (...)

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.

Em ato seguinte, o Decreto-lei n.º 200/67 regulamentou a atuação da Administração Pública Federal, nos seguintes termos:

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual; [...].

2.6.2 Classificação econômica: influência da Organização das Nações Unidas

Em 1959, a ONU divulgou estudo, denominado “Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas”, no qual foram retratadas as experiências de vários países (Itália, Suécia, Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) na prática orçamentária. O estudo frisa a importância de haver política financeira ampla, mediante o desenvolvimento de planejamento prévio e estatística de todos os entes governamentais.

Neste trabalho, que dispendeu aproximadamente quarenta anos até a edição, as Nações Unidas sustentaram a necessidade de “[...] uma base comum para a elaboração do orçamento e estatística [...]”, como forma de viabilizar a coordenação dos programas governamentais, tanto no âmbito interno como no internacional, melhorando a cooperação econômica e a social⁹⁶.

Chamou atenção para os reclames do Conselho Econômico e Social que “[...] tem insistido, em diversas resoluções, na recomendação de que se preste maior atenção à mobilização da economia nacional para fins de desenvolvimento, e na necessidade de ter-se um plano sistemático para o financiamento do desenvolvimento econômico”⁹⁷.

As Nações Unidas destacaram que o Orçamento, além de atuar como instrumento para administrar e permitir a fiscalização pelo legislador, também devia expor elementos que permitissem promover a análise econômica, viabilizando o desenvolvimento por meio de política voltada a garantir a estabilidade⁹⁸.

Assim, propôs a inserção nos orçamentos de itens classificatórios econômicos. E salientou observância ao contexto internacional: “Em suma, a classificação adequada dos dados financeiros oficiais, tanto do govêrno central, como dos governos estaduais e locais, e a comparabilidade desses dados entre os diversos países são requisitos indispensáveis à coordenação internacional dos programas econômicos”⁹⁹.

Esses ideais refletiram na edição da Lei Federal brasileira n.º 4.320/64, que além de trazer em seu bojo os ideais de padronização, abandonando os antigos critérios de classificação, também contemplou a necessidade de serem inseridas no modelo nacional as classificações funcionais e econômicas.

2.7 Aspecto econômico do Orçamento

Quanto ao *aspecto* econômico, por intermédio de um planejamento estratégico, que parte da coleta de dados, da avaliação e da revisão das estratégias anteriormente adotadas, mediante a otimização dos recursos financeiros

⁹⁶ NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Assuntos Econômicos. *Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas*. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p. 11-12. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12014>>. Acesso em: out. 2016.

⁹⁷ Ibidem, p.11.

⁹⁸ Idem, p. 8.

⁹⁹ Idem, p. 52.

disponíveis, na busca de gestão eficiente, e de desenvolvimento sustentável, o Orçamento se revela peça fundamental, para melhorar as diversas atividades estatais ou não realizadas.

Ultrapassadas as ideias liberais de que os gastos públicos representavam o mero e improdutivo esvaziamento das riquezas de um povo e de que os cidadãos confeririam melhor destinação aos valores contributivos compulsórios que lhes eram exigidos pelo Estado, existe modernamente a concepção de que o Estado é o mestre da orquestra, do dinamismo da política econômica.

Na execução da sinfonia, o Orçamento funciona tanto como instrumento de incentivo, como de desencorajamento para investimentos, implementação ou incremento de produções e realização de consumo.

A economia é diretamente afetada, quando o governo amplia os gastos, aumentando atividades, serviços ou realizando obras, assim como quando reduz as despesas públicas, ou majora tributos, influenciando diretamente na capacidade econômico-financeira da população.

Na primeira hipótese, quando da atuação proativa implementadora de obras e serviços, o Estado absorve a mão de obra desempregada, gerando renda, propiciando o consumo, além de viabilizar a atividade produtiva de fornecedores de material e o comércio de bens.

Na segunda situação, ao interferir menos na atividade comercial, viabiliza a ampliação da concorrência, estimula o empreendedorismo, o desenvolvimento de atividades e o oferecimento de serviços pela iniciativa privada.

Já quando majora os tributos, minimizando a capacidade econômica de parte da população, o Estado pretende mitigar as diferenças sociais, ampliando a prestação de serviços utilizados em sua maioria pelos mais pobres e, ainda que pareça antagônico, viabiliza o consumo pela dissipação dos recursos no mercado. Baleeiro explica essa atuação:

É o que Laufenburger explica pela *teoria do filtro*: o orçamento age como um sistema hidráulico que aspirasse parte considerável das rendas e capitais dos particulares e os devolvesse, numa redistribuição diferente, irrigando o setor privado pelos canais da despesa. Ou pode ser política puramente econômica, sem qualquer inspiração axiológica: Keynes doutrinou que a má distribuição da riqueza e da renda, acumulando capitais e poupanças em mãos de

poucos, concorre para a queda de consumo e, deste modo, engendra crises de depressão¹⁰⁰.

O Estado gere o maior volume de recursos circulando. Sua atuação eminentemente política lhe impinge a ponderadamente influir no sistema de forma a regular a economia: aproveitando a mão de obra disponível e a produção nacional, atendendo às necessidades da própria economia e às demandas sociais, garantindo o aumento da capacidade econômica do povo e equilibrando a distribuição de renda.

A Constituição Federal de 1988 não deixa dúvidas quanto ao papel econômico do Orçamento, merecendo destaque o disposto no art. 165, § 7º:

Art. 165. [...]

§ 7º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. [...]

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

No dispositivo o constituinte atribui à Lei Orçamentária a atribuição de reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras, considerando o quantitativo populacional.

É, pois, o Orçamento, reconhecido pela Carta Fundante como instrumento mitigador das diferenças, utilizado para garantir o alcance de um dos objetivos da República: a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. III).

Registra-se, dentre outras proposições, a mais recente que se encontra na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, aguardando parecer do relator - a Proposta de Emenda Constitucional - PEC n.º 92/2015, de autoria do Dep. Hissa Abrahão do PPS/AM, que visa alterar o disposto no § 7º do art. 165, outorgando-lhe nova redação:

¹⁰⁰ BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 544-545.

Art.165 [...]

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades interregionais, segundo critério populacional, assegurada, para todos os efeitos, a preservação ambiental.

Aprovada esta PEC, a importância e a responsabilidade do Orçamento ganharão mais um reforço constitucional: compatibilizar o crescimento econômico com a preservação ambiental.

A intenção da Emenda é consolidar o compromisso de que os orçamentos fiscal e de investimentos das empresas públicas garantirão o crescimento das atividades de produção, preservando racionalmente os recursos naturais, assegurando o futuro ambiental saudável para as novas gerações, ao mesmo tempo em que visam à diminuição das disparidades inter-regionais, garantindo à população condições dignas de sobrevivência.

Evidencia-se, portanto, a intenção do legislador de buscar e concretizar o desenvolvimento social, respeitando a natureza, em atenção aos princípios constitucionais da ordem econômica dispostos no art. 170, incisos III e VI da Constituição Federal: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, assim como defender o meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado segundo o impacto ambiental dos produtos e dos serviços e dos processos de elaboração e prestação.

Assim, como exposto no tópico anterior, ao Orçamento incumbe a tarefa de estabilizar a economia, impulsionando o Estado adiante, para prosperar.

2.7.1 Receitas públicas

2.7.1.1 Conceito de receitas públicas

A origem do dinheiro do governo vai variar conforme o momento histórico e o contexto econômico.

Durante séculos, verificou-se a exploração de povos por outros ou por vezes o apoio em situações de catástrofe ou grave crise, que ensejava a realização de doações ou empréstimos.

Também se tem notado a produção de receita pelos Estados pelo manejo dos próprios bens e pelas atividades desenvolvidas pelas empresas públicas que atuam

no mercado lado a lado com as organizações privadas. Além disso, também ingressam nos cofres os valores correspondentes a penalidades impostas e empréstimos compulsórios.

Mas, no mais das vezes, o desempenho do Estado é suportado pelos valores provenientes da cobrança de tributos.

Assim, não há expressivos combates doutrinários na definição de como podem ser entendidas as receitas públicas. Fortalecida se tem a ideia de que nem tudo aquilo que adentra as contas públicas pode ser considerado receita, pois pode ser simples remanejamento de recursos ou transferência de fundos.

Para definir as receitas públicas, Baleeiro¹⁰¹ parte da necessidade de incremento, de acréscimo patrimonial ao Tesouro, posicionando-se no sentido de que será assim considerada a “[...] entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”.

Lobo, apesar de atribuir mais amplitude no conceito de receita, definindo-a como “[...] a soma de dinheiro percebida pelo Estado para fazer frente à realização dos gastos públicos [...]”¹⁰², também reconhece que os valores que ingressam nos cofres, para mais tarde serem restituídos, como nos empréstimos, se afastam da ideia de receita.

Já o legislador infraconstitucional adotou posicionamento amplo na interpretação das receitas como se verá a seguir.

2.7.1.2 Classificação da legislação infraconstitucional dada às receitas públicas

A Lei 4.320/64 classifica as receitas em categorias econômicas, aí compreendidas as receitas correntes e as de capital (art. 11).

Como receitas correntes, o legislador considera as provenientes de tributos, contribuições - patrimonial, agropecuária, de serviços -, deixando espaço para outras receitas correntes não explicitadas na norma. Ainda nessa classificação insere as receitas oriundas de recursos financeiros repassados por outras pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado para atender às despesas correntes.

¹⁰¹ BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 152.

¹⁰² TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 185.

Já como receitas de capital, destaca as advindas da realização de recursos financeiros provenientes de constituição de dívidas, conversão de bens e direitos em dinheiro e superávit do Orçamento corrente. Também compreende os recursos encaminhados por outras pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado com o fito de fazer frente às despesas de capital.

2.7.1.3 Panorama da arrecadação no Brasil

Como exposto, a maioria das despesas é custeada pela arrecadação de tributos.

No Brasil, a classificação tributária é efetivada pelo texto constitucional de 1988, especificamente no art. 145, em impostos, taxas e contribuições de melhoria provenientes da realização de obras públicas.

A Constituição assegura à União a possibilidade de impor empréstimos compulsórios (art. 148), vinculando as receitas daí decorrentes, para enfrentar as despesas extraordinárias, fruto de guerra externa ou iminente ou situações de calamidade pública.

Além disso, permite exclusivamente àquela a instituição “de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas”, consoante se depreende da leitura do art. 149 da Carta Magna.

Compete aos Entes Públicos que compõem a Administração Direta (União, estados, municípios e Distrito Federal) promover a criação, a previsão e a arrecadação dos tributos cuja competência constitucional lhes foi assegurada, destinando as rendas, sem prejuízo do dever de prestar contas.

Frisa-se que não se trata de faculdade administrativa arrecadar, mas sim de dever do administrador da coisa pública de arrecadar os tributos instituídos, sendo inclusive questão de responsabilidade fiscal, segundo se extrai da leitura do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.
Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Além do sistema arrecadatário interno, o Estado pode se valer de empréstimos contraídos em bancos – públicos ou privados - ou organismos internacionais, a exemplo do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e do Fundo Monetário Internacional - FMI. Também consegue receitas pela venda de títulos da dívida pública a particulares, adquiridos por eles como investimento.

2.7.1.4 Despesas públicas

2.7.1.4.1 Conceito de despesas públicas

Quanto à definição de despesas públicas, baseada nos ensinamentos de Baleeiro, pode-se conceituá-las como gastos financeiros realizados pelo Estado, pelas autarquias e pelas fundações, por meio de seus agentes, mediante prévia autorização legislativa para consecução dos fins e prestação dos serviços públicos¹⁰³.

Como asseverou Baleeiro, ela “[...] é parte do orçamento, ou seja, aquela em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais”¹⁰⁴.

Está distante o tempo em que o Estado, em muitas das vezes, alcançava os objetivos, requisitando bens e serviços gratuitamente ou, em contrapartida, concedendo favores, promovendo isenções tributárias, ofertando títulos ou possibilitando aos requisitados a possibilidade de cobrar diretamente da população tributos ou serviços. Atualmente a maioria dos serviços públicos enseja gastos públicos que integram a chamada despesa pública¹⁰⁵.

2.7.1.4.2 Despesas públicas no Brasil

O crescimento da atividade estatal ao longo dos anos, a demanda cada vez maior de sua atuação para suprir as necessidades públicas mediante a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de polícia, ressalvadas neste caso as ações não preponderantes que se destinam ao incremento das receitas tributárias, e a intervenção econômica do Estado no domínio econômico têm promovido o aumento

¹⁰³ BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 83. O autor assim define despesas públicas: “[...] o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”. E como “[...] a aplicação de certa quantia em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 83.

¹⁰⁵ Idem, p. 84.

das despesas públicas nos últimos anos. Esse aumento é, em verdade, marca do século XX.

Após os Estados liberais, as crises dos seus sistemas, a significativa presença do Estado foi aclamada pelos interesses sociais coletivos.

Antes que se criem ou exponham preconceitos por uma visão restrita da ideia de contração de dívidas, imperioso se registrar aqui que a existência de dívidas nem sempre indica que o Estado vai mal.

Destaca-se que, sobretudo nos períodos de depressão, o aumento dos investimentos estatais na produção, na geração de empregos e na tecnologia, a exemplo da Alemanha nazista e dos Estados Unidos pós-crise de 1929 e especialmente após a Segunda Guerra Mundial, demonstrou, de um lado, o crescimento do endividamento daqueles Estados, mas, de outro, a melhoria das condições de vida da sociedade.

A conjuntura pode exigir o endividamento, para influir e equilibrar a economia, dando-lhe fôlego para se recuperar. Sobressaem os ensinamentos de Baleeiro¹⁰⁶:

O problema, na atualidade, é encarado em ângulo bem diverso daquele em que se situavam os financistas clássicos: a preocupação não deve residir em equilibrar o orçamento como se fosse um fim em si mesmo e não simples meio ao serviço da prosperidade. Não se trata de equilibrar o orçamento, mas fazer com que este equilibre a economia nacional.

A ideia básica é de que o Orçamento se dirige ao controle das inflações e das deflações, na busca do ponto ótimo entre investimentos e consumo.

No Brasil é que, após o final da Segunda Guerra Mundial, no ápice dos processos de urbanização e industrialização, houve o crescimento das despesas públicas. Durante este período se pôde observar a expressiva ampliação dos gastos públicos voltados ao desenvolvimento de atividades econômicas. Ao que se chamou de crescimento do “Estado-empresário”¹⁰⁷.

Enfatiza Giacomoni a expressiva participação do governo no produto interno bruto, na proporção de 47,5%. Assim como as elevações, em regra, da carga tributária, com variação de 24% a 26% na década de 80, que evoluíram para 28% na

¹⁰⁶ BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 542.

¹⁰⁷ Ibidem.

década seguinte pelo Plano Collor¹⁰⁸. Nessa época, a economia era marcada pela alta dos preços e taxas de juros.

A estabilização econômica dos preços sucedeu mediante o Plano Real, que dentre outras medidas promoveu o fim do imposto inflacionário, que custeava boa parte das despesas públicas¹⁰⁹.

Giacomini descreve, ainda, o reconhecimento da existência de dívidas, as crises internacionais que assolaram o país, a elevada vinculação de receitas e a obrigatoriedade de despesas, como os gastos com pessoal, os volumes de recursos destinados à Previdência e as transferências legalmente previstas para estados e municípios, como fatores determinantes para o aumento do endividamento brasileiro.

O Gráfico 1¹¹⁰ demonstra a evolução das despesas públicas da União nos últimos anos:

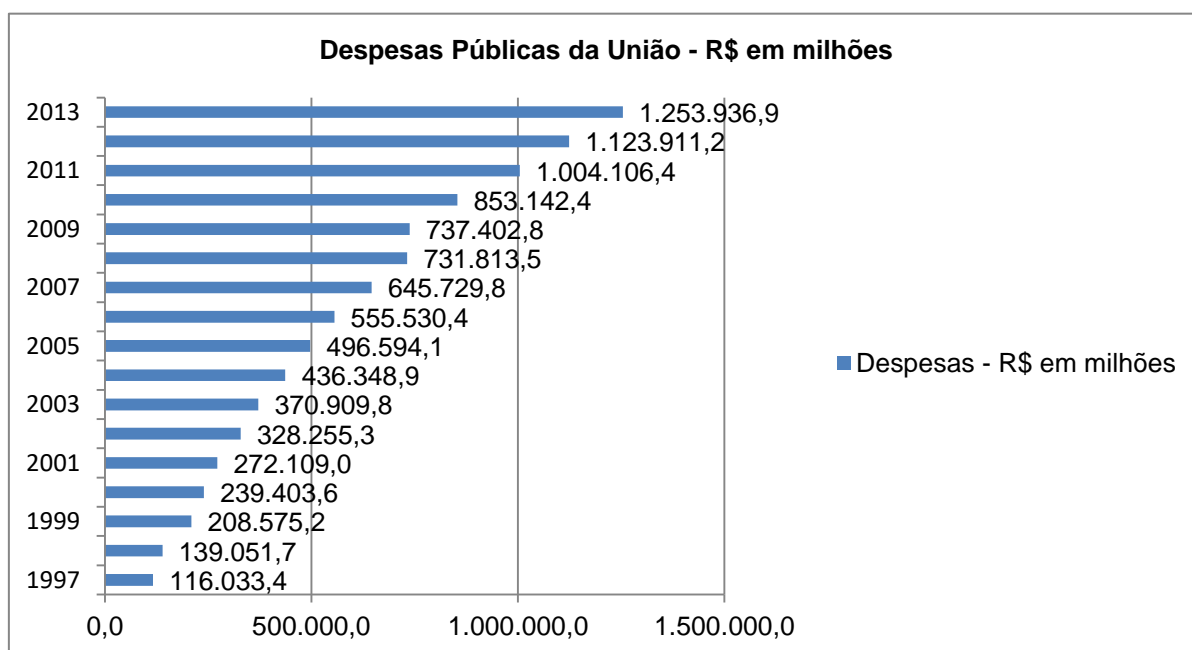


Gráfico 1 – Despesas Públicas da União

Fonte: Secretaria da Fazenda, Tesouro Nacional.

¹⁰⁸ Idem, p. 8.

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Gráfico feito a partir dos dados do Tesouro Nacional, disponibilizados pela Secretaria da Fazenda pelas planilhas que retratam a execução financeira. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318115/Anexos+RTN_jun2014.xls>. Acesso em: out. 2016.

Ao se compararem as despesas e as receitas, observa-se expressivo déficit arrecadatário na maioria dos anos:

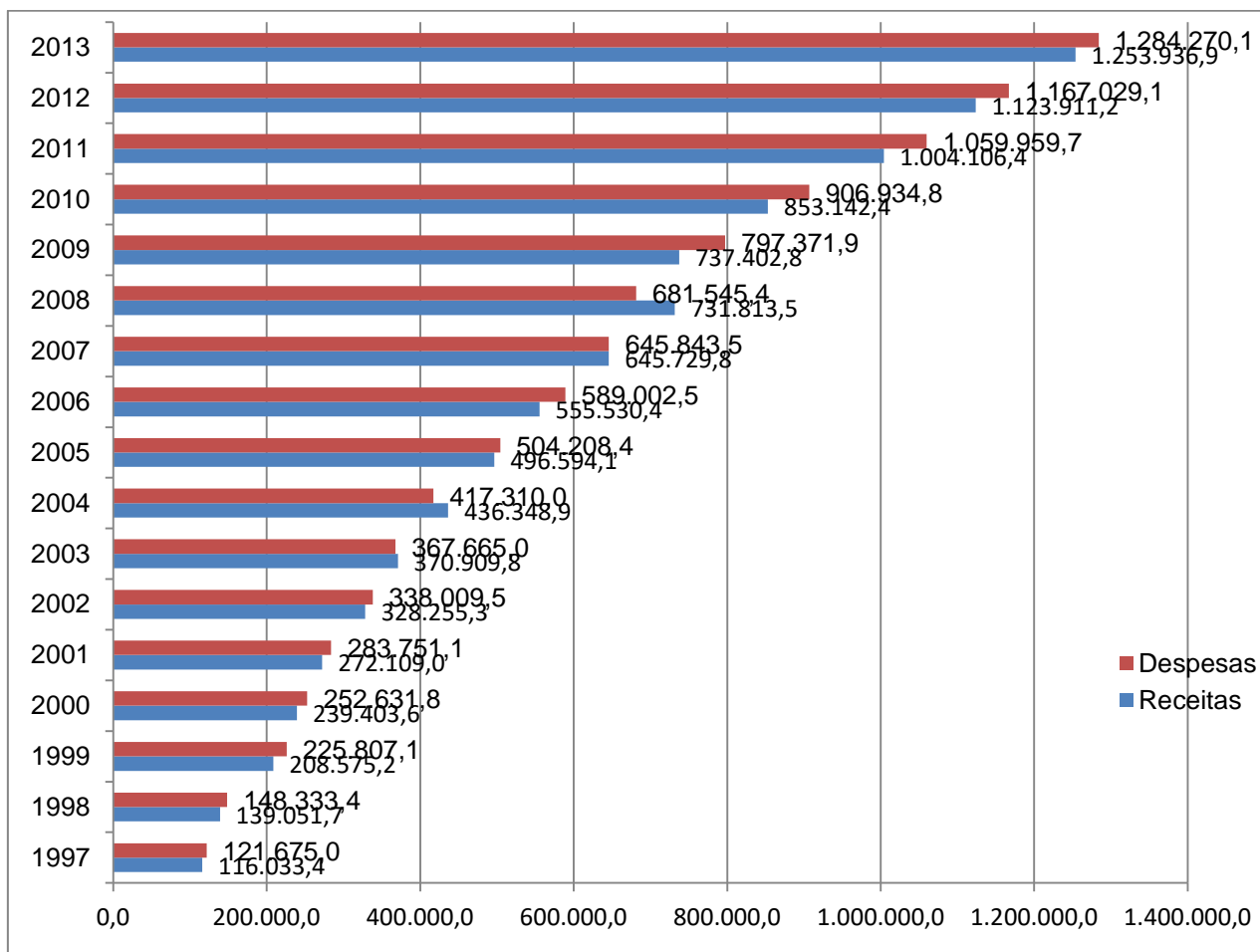


Gráfico 2 – Receitas e Despesas da União nos Últimos Anos¹¹¹

Fonte: Secretaria da Fazenda, Tesouro Nacional.

Para o cômputo das receitas, são considerados pelo Tesouro Nacional o recolhimento bruto, auferido pela soma dos frutos advindos da arrecadação de imposto, taxas e contribuições pela rede de bancos em favor da União; os incentivos fiscais, correspondentes às aplicações de até 40% do imposto sobre a renda em fundos de investimentos (Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR, Fundo de Investimento da Amazônia - FINAM e Fundo de Investimento do Espírito Santo - FUNRES), realizados por pessoas jurídicas; as receitas de operações oficiais de crédito, que se referem às devoluções dos empréstimos conferidos (amortizações e

¹¹¹ Gráfico feito a partir dos dados do Tesouro Nacional, disponibilizados pela Secretaria da Fazenda pelas planilhas que retratam a execução financeira. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318115/Anexos+RTN_jun2014.xls>. Acesso em: out. 2016.

juros) pelo Tesouro e às receitas advindas da alienação de artigos agropecuários, adquiridos com o fito de estabilizar o mercado, regulando os estoques disponíveis; outras operações de crédito, correspondentes às receitas oriundas de acordos celebrados com organismos internacionais que objetivam operacionalizar programas de investimento nas áreas da agricultura, pecuária e agroindústria, além dos créditos provenientes do adimplemento dos encargos relativos à assunção de dívida pela União definidas pelas Leis n.º 7976/89 e 8727/93; a remuneração de disponibilidades, que compreende os recursos auferidos pelo trânsito dos valores públicos que entram nas contas do Banco do Brasil, antes mesmo de serem encaminhados à conta do Tesouro, ou ainda destinados ao pagamento dos fornecedores¹¹²¹¹³. Já os valores das despesas são encontrados por meio do somatório dos valores empregados nas liberações vinculadas e ordinárias.

As liberações ordinárias são divididas entre os valores repassados a estados e municípios por determinação constitucional sobre as receitas arrecadadas (imposto de renda, imposto de produtos industrializados); os valores transferidos aos fundos constitucionais, a exemplo do Fundo Constitucional do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste, além de outros fundos como Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, Lei n.º 7.99/90, e Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF, Decreto-Lei n.º 1.437/75, e os ressarcimentos pela exportação de produtos industrializados; os valores devidos aos estados por força da isenção que afasta a cobrança do ICMS quando da exportações de produtos de caráter primário, industrializados semielaborados ou serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, assim como na aquisição de mercadorias a compor o ativo permanente¹¹⁴; as transferências obrigatórias aos demais entes relativas aos valores do IOF-ouro e do ITR e os atinentes às compensações realizadas pela empresa ITAIPU.

¹¹² BRASIL. *Medida Provisória n.º 1.980-22*, de 28 de agosto de 2000: “Art. 1º As disponibilidades de caixa da União depositadas no Banco Central do Brasil serão remuneradas, a partir de 18 de janeiro de 1999, pela taxa média aritmética ponderada da rentabilidade intrínseca dos títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna de emissão do Tesouro Nacional em poder do Banco Central do Brasil”.

¹¹³ BRASIL. Tesouro Nacional. *Política Fiscal: Execução*. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/execucao-financeira>>. Acesso em: out. 2016.

¹¹⁴ BRASIL. *Lei Complementar n.º 87/1996 e Lei Complementar n.º 65/1991*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm> e <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp65.htm>, respectivamente. Acesso em: out. 2016

Quanto às liberações ordinárias, a integração é feita pelas despesas com pagamento de pessoal e encargos sociais da Administração Pública Direta, Indireta, Distrito Federal (saúde, educação e segurança) e antigos territórios; pelos encargos provenientes da dívida pública contratual interna – relativa à assunção de débito de empresas estatais e outras instituições extintas efetivada na década de 90 - e externa; pelos encargos da dívida mobiliária de posse do mercado; pelos valores utilizados para manter a estrutura administrativa e os investimentos públicos; pelos valores destinados a empréstimos e pelos valores empregados para o custeio das despesas e dos investimentos empenhados ainda no exercício financeiro anterior, porém não pagos.

O aumento das despesas públicas culminou no aumento da carga tributária, ou seja, do repasse de recursos de natureza financeira tributária da sociedade para o Estado. Ela atingiu os seguintes índices desde 1990 em relação ao Produto Interno Bruto:

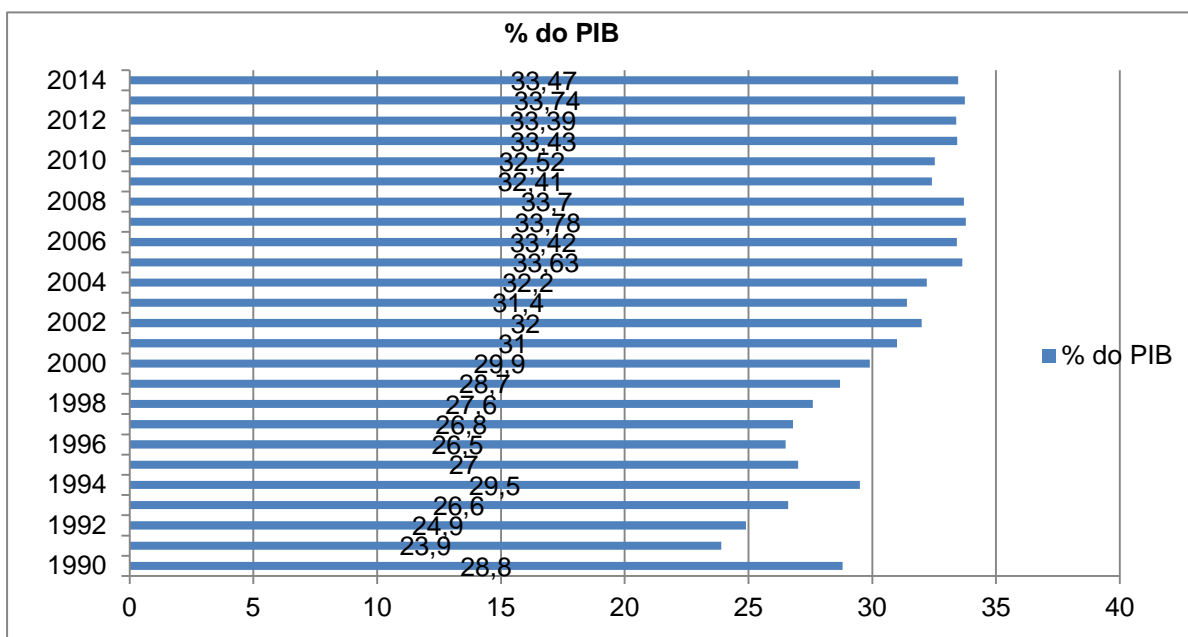


Gráfico 3 - Carga Tributária Bruta do Brasil^{115 116}

¹¹⁵ A Carga Tributária Bruta é encontrada pela divisão entre a arrecadação de tributos e o Produto Interno Bruto - PIB a preço de mercado. Para tanto, são observados valores em termos nominais.

¹¹⁶ Este Gráfico se funda nos índices colhidos no Informativo Econômico da Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda: Evolução da Carga Tributária Bruta 1990-2009, de setembro de 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/arquivos/evolucao-da-carga-tributaria-sec.pol.econ.-min.fazenda>>. Acesso em: out. 2016. Complementado pelos percentuais colhidos no estudo tributário intitulado "Carga Tributária no Brasil – 2014" (Análise por Tributo e Bases de Incidência) do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros – Cetad da Receita Federal, do Ministério da Fazenda, de outubro de 2015. Disponível em:

Fonte: Secretaria da Fazenda, Tesouro Nacional.

A Secretaria de Política Econômica divulgou, em maio de 2016, o “Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais”, de 2006 a 2015¹¹⁷. Este relatório espelha tudo o que foi exposto até aqui, no sentido de que o Governo Federal vem experimentando o aumento das despesas primárias em razão do Produto Interno Bruto – PIB, o que eleva a participação popular no custeio pelo pagamento de tributos.

O relatório também destaca o cunho social dessas despesas, citando como principal fator de aumento da despesa nos últimos anos a transferência de renda às famílias, especialmente as despesas com benefícios da Previdência. Além disso, subsídios a energia e investimentos, compensação da desoneração da folha do INSS, além de atuações estatais no sentido de promover o combate à seca também foram determinantes na majoração dos gastos públicos¹¹⁸.

Extraí-se do “Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais” que, em 2015, houve medidas, no sentido de promover a compensação das despesas, como modificação nos programas públicos concernentes a empregos, assim como naqueles que versam sobre pensão por morte¹¹⁹.

O estudo demonstra que tais medidas não se revelaram suficientes para garantir o equilíbrio econômico entre receitas e despesas, diante do aumento das despesas de cunho obrigatório, especialmente daquelas voltadas à assistência e à Previdência.

A ideia da obrigatoriedade de uma despesa se contrapõe à da discricionariedade que outras possuem. Nessa linha, uma despesa será considerada obrigatória, quando o gestor não tiver liberdade, para direcionar os valores de custeio que lhe são destinados, a fim de enfrentar outras de acordo com seu arbítrio e sua conveniência administrativa. A flexibilidade na destinação dos recursos é típica das despesas discricionárias.

<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/29-10-2015-carga-tributaria-2014/view>>. Acesso em: out. 2016.

¹¹⁷ BRASIL. Secretaria de Política Econômica, 2016. *Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais*, de 2006 a 2015. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-analise-economica-dos-gastos-publicos-federais/relatorio_gasto_publico_federal_site.pdf>. Acesso em: out. 2016.

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Idem.

A maior parte das despesas custeadas pelo Governo Federal é obrigatória. A obrigatoriedade de pagamento é definida na legislação constitucional e na infraconstitucional. Dentre elas, destacam-se as despesas correspondentes aos repasses constitucionalmente assegurados a estados e municípios, ao pagamento da folha de servidores públicos e aos encargos sociais daí decorrentes, ao adimplemento dos benefícios de cunho previdenciário e às despesas com a dívida pública.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 impôs a aplicação mínima de recursos em determinadas áreas. No art. 212, previu o dever de aplicação por parte da União de pelo menos dezoito por cento da receita resultante de impostos, inclusive as que lhe forem transferidas, com a educação. Esse percentual é majorado, quando se trata dos demais entes da Federação para o percentual de 25%. Na distribuição dos recursos, deverão ser priorizadas as necessidades advindas da prestação do ensino obrigatório, universal e de qualidade.

Já na área da saúde, na vigência da Emenda Constitucional n.º 29/2000, era previsto o investimento mínimo para o Estado de 12% das receitas, 15% para municípios. Incumbia à União o investimento correspondente ao valor do ano anterior, corrigido pelo PIB e também com base na inflação.

A partir da Emenda Constitucional n.º 86, que entrou em vigor em março de 2015, foi instituída a execução obrigatória das emendas parlamentares de natureza individual no quantitativo mínimo pela União correspondente a 1,2% da Receita Corrente Líquida, que equivale ao saldo da subtração das transferências obrigatórias aos outros entes dos impostos arrecadados. A metade desse valor deverá ser destinada às ações de saúde.

Assim, passou-se a ter nova base constitucional para o cálculo dos valores de aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde: 13,2 % no exercício de 2016, 13,7% no de 2017, 14,1% em 2018, 14,5% em 2019, e, a partir de 2020, o percentual mínimo de 15%.

Desse modo, o grande desafio dos governos é a estabilização da economia. Não é tarefa fácil gerir eficientemente. Equilibrar despesas e receitas em um cenário de escassez de recursos e ao mesmo tempo atender às necessidades públicas, desenvolver a economia, erradicar a pobreza e as desigualdades, preservando a soberania, a dignidade da pessoa humana, incentivando a cidadania, valorizando o

trabalho e a livre iniciativa, sem perder de vista a preservação dos direitos individuais, seguindo o planejamento e perseguindo os objetivos traçados por cada novo governo, grupo político, requerem, além de um norte, a força imperativa da norma e a superioridade como forma de controle e prevenção a abusos na manipulação do dinheiro público.

Essa necessidade de regulação jurídica da aplicação dos recursos públicos é típica do Estado de Direito, no qual a atuação estatal deve estar sujeita a regramentos, mediante o qual sejam firmados preceitos disciplinadores da gestão, como forma de limitar o exercício do poder pelos agentes públicos que o detêm.

Pelo princípio da legalidade, as normas serão, então, o espelho da atuação do Estado, seu fim – enquanto institui os objetivos a serem perseguidos - e seu limite.

Os parâmetros definidos no texto constitucional, os valores sociais e os objetivos do Estado, que solidificam o Constitucionalismo, assim como o conjunto de regramentos infraconstitucionais vinculam toda a atividade financeira do Estado.

Os objetivos da República Federativa do Brasil, instituídos no art. 3º da Carta Magna, não são apenas sugestões e romantismo poético de uma época, mas sim metas a serem alcançadas.

Daí a importância da atuação do legislador, que deverá trazer para a letra da lei os valores, os intentos, as necessidades públicas a serem supridas.

Nesse sentido, irradia a importância do Orçamento Público, cuja natureza é objeto de estudo deste trabalho, como especial instrumento de atuação estatal hábil a garantir organicidade, planejamento, participação popular, parâmetro de controle de atuação e planejamento fiscal, utilizado na consecução do crescimento sustentável, pelo alcance de mais credibilidade e transparência.

CAPÍTULO III - ASPECTO JURÍDICO DO ORÇAMENTO E REFLEXOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 86/2015

Consoante visto, o Orçamento pode ser considerado sob os mais diferentes pontos de vista. Para que se entenda sua peculiaridade, especialmente para definir se possui caráter impositivo ou não, até aqui foi observado o caráter técnico-político. No campo político, verificou-se a essência impositiva atrelada aos fins estatais que emanam da vontade e das necessidades públicas em determinado momento, que são expressas pelo desenho orçamentário o qual atua como lastro para cada governo.

No aspecto técnico, constatou-se a necessidade de reconhecer a impositividade diretamente conectada à eficiência e à estabilidade econômica, financeira e administrativa do Estado.

Além disso, a natureza do Orçamento pode ser notada sob o viés exclusivamente jurídico, e é nessa ótica que este Capítulo se debruçará, para demonstrar juridicamente a natureza do Orçamento.

A análise se revela notadamente relevante no contexto recente, após a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 86/2015, cujos ditames teriam consolidado, para muitos políticos e doutrinadores, o entendimento de que o Orçamento seria autorizativo, superando a noção de sua impositividade.

3.1 Natureza jurídica do Orçamento

3.1.1 Análise do debate doutrinário: o Orçamento tem natureza impositiva ou autorizativa

A doutrina já há tempos debate a respeito de identificar como o Poder Público deve promover a realização dos gastos. Um dos pontos da discussão é objeto deste estudo: seria o modelo tipificado pela discricionariedade do Poder Executivo quanto à execução do Orçamento caracterizado como autorizativo? Ou seria o gestor público obrigado a efetuar a execução daquilo que estiver programado na legislação orçamentária, especificamente na LOA?

A resposta a essas questões abrange ainda a análise de outra matéria implícita: o Orçamento seria uma lei no sentido propriamente dito, ou apenas um ato

administrativo, semelhante a um contrato de gestão, inserido em um ato político de atuação conjunta entre o Legislativo e o Executivo?

Na esfera doutrinária, há duas principais teorias: aqueles que defendem a natureza jurídica autorizativa do Orçamento e os que se posicionam a favor de sua impositividade.

Na busca pela origem do debate, as pesquisas remetem à antiga discussão travada entre juristas alemães no século XIX quanto ao teor das Constituição da Prússia e da Constituição Imperial Alemã de 1871. As Cartas apregoavam a necessidade de se ordenarem, sob a forma de orçamento, as receitas e as despesas públicas estimadas por lei específica (art. 69). Dessa exigência despontou a controvérsia quanto a sua impositividade ou não.

As divergências reveladas sobre a natureza jurídica do Orçamento afloraram no apogeu do Constitucionalismo em meio à evolução dos regimes representativos.

A partir do século XIX, o Direito Orçamentário vem sendo construído em cenário de luta política pela supremacia em matéria orçamentária concretizada entre o Poder Executivo e as Câmaras Legislativas. Nessa época, em meio às discussões, destacou-se o posicionamento do constitucionalista Laband. Sua doutrina foi registrada destaque na obra *A lei do orçamento de acordo com as disposições do documento constitucional da Prússia* (Berlim, 1871, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs Urkunde*), posteriormente refundida no *O Direito Constitucional do Império Alemão* (Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1876), obra traduzida para o francês sob o título *Le Droit Public de l'Empire Allemand* (1900-1904, *O Direito Público do Direito Alemão*).

3.1.1.1 Natureza do orçamento conforme Laband: reflexo do contexto histórico-político do Direito Público Alemão

Laband é considerado o pai da teoria clássica sobre orçamento. Ele defende o caráter autorizativo. Sua teoria parte da análise positivista das disposições constitucionais da Prússia do século XIX, cujas ideias de orçamento refletiram, depois, na Constituição do Império Alemão. Os ensinamentos foram construídos após indisposição conflituosa envolvendo o governante e os parlamentares em torno da aprovação da lei orçamentária.

Objetivamente, Laband compreendia o Orçamento como mera autorização do Parlamento para realizar atos administrativos¹²⁰. Ele não concebia o Orçamento com viés jurídico, caracterizando-o apenas como recurso, instrumento prático, disponível para garantir a organização administrativa mediante prévia avaliação e planejamento. Destaca-se seu posicionamento:

*De même que tout chef de famille prévoyant, avant de se lancer dans une entreprise que demande de grandes dépenses, doit s'efforcer d'évaluer ces dépenses, de même longtemps avant l'adoption de la forme constitutionnelle de l'Etat, reconnu que l'établissement d'un budget d'Etat, comme évaluation préalable des frais de l'Administration, de même que l'apurement et la vérification des comptes, constituaient des nécessités indispensables d'une administration d'Etat bien conduite.*¹²¹

Ao explicar a natureza orçamentária sob a ótica desse jurista, Campos assevera que “[...] o orçamento não é um ato de legislação, considerada esta como atividade criadora ou modificadora da ordem jurídica; é um simples ato de administração”¹²².

Depreende-se dos ensinamentos de Laband¹²³ que, ao instituir o art. 69 da Constituição do Império, a necessidade de se instituir o Orçamento por lei não resultaria em nenhuma utilidade prática, mas tão somente a exigência por si só de que exige prévia aprovação legislativa.

Como frisou Campos, para Laband, o “[...] art. 69 da Constituição do Império, segundo o qual: ‘O orçamento será fixado por uma lei’, não tem maior alcance ou importância prática, a não ser a que resulta da exigência, para elaboração do orçamento, da via de formas legislativas, isto é, o assentimento do *Bundesrath* e do *Reichstag*, e a observância das regras constitucionais relativas à elaboração de leis”¹²⁴.

Para Laband, toda manifestação de vontade estatal que traz uma norma em seu bojo seria lei, independentemente da forma como estava exteriorizada: “[...] *la*

¹²⁰ LABAND, Paul. *Le droit public de l'Empire allemand*. Les finances de l'Empire allemand et table alphabétique générale. Vol. 6. 5ª Ed. Paris: V. Giard et E. Brière, 1904, p. 268-269. Disponível em: <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5452552d/f280.image>>. Acesso em: maio 2017.

¹²¹ LABAND, Paul, op. cit., p. 267.

¹²² CAMPOS, Francisco. Orçamento - Natureza Jurídica - Anualidade - Discriminação de Rendas - Imposto de Indústrias e Profissões - Movimento Econômico - Imposto sobre Vendas. *RDA* n.º 71, Jan/mar 1963, p. 325.

¹²³ Ibidem, p. 269.

¹²⁴ Idem, 325-326.

*ley puede equivaler, desde um punto de vista material, a uma medida administrativa*¹²⁵.

Nesse contexto, considerando que o Constitucionalismo tenha trazido consigo a concepção de que as normas devem contar com prévia aprovação popular, para se afastar das imposições absolutistas, ainda que apenas formalmente, mediante prévio processo legislativo.

Sustentou Laband¹²⁶ que:

Resulta, pues, que el término “ley” también uede aplicarse, em aras de a brevedad, cuando únicamente quiere expresarse la constatación o ele requisito de um acuerdo de voluntades entre em Monarca e las dos Cámaras del Parlamento o entre el Senado y La Cámara baja. La característica conceptual de la ley em este caso es uma característica puramente formal; de ahí que no pueda hablarse em modo alguno de que todos los principios jurídicos que rigen com respecto a las leyes, em el sentido material de este término, tengan que aplicarse o puedan aplicarse a las actuaciones del poder estatal que no son leyes em el sentido material, pero que reciben el nombre de tales solo porque han guardado las formas del proceso legislativo.

Quando da análise do art. 99 da Constituição da Prússia, ele prelecionou não ser possível concluir que a lei orçamentária tivesse caráter material, por não instituir princípios, assim como não regular ou resolver situações jurídicas¹²⁷.

Para que o Orçamento tivesse força de lei propriamente dita, que desponta das leis de cunho material, de que decorria o caráter impositivo, ela teria de indicar ordem ao governo, para que procedesse à arrecadação das receitas e à realização dos gastos nela definidos. Ademais, devia igualmente vedar a arrecadação de receitas lá não definidas e a realização de despesas não autorizadas. Consoante Laband¹²⁸,

Para que el Presupuesto tuviera auténtica fuerza de leu sería preciso que em el figuraran uma orden positiva y, al mismo tiempo, uma prohibición, dirigidas ambas al Gobierno y concebidas em los siguientes términos: la orden de hacer efectivos los ingresos incluídos em el Presupuesto em la cuantía por este indicada y de llevar a cabo los gastos enumerados em el Presupuesto, también em la cuntía por el indicada. y la prohibición de hacer efectivo um ingreso e llevar a cabo um gasto que no se hallen establecidos em el Presupuesto.

¹²⁵ LABAND, Paul, op. cit., p. 91-92.

¹²⁶ LABAND, Paul, op. cit., p. 12.

¹²⁷ Ibidem, p. 269.

¹²⁸ Idem, p. 98.

Além disso, se representasse o Orçamento uma lei em sentido material, toda atuação que lhe fosse contrária tinha que considerada infração: *“Si se quiere conferir a la ley presupuestaria auténtica furza de ley, em el sentido corriente de esta expresión, habría que declarar infracciones legales todas las desviaciones com respecto al Presupuesto”*¹²⁹, o que na prática não ocorria, justamente por lhe faltar a impositividade típica das leis em sentido estrito.

O Orçamento corresponderia, na verdade, apenas a uma conta que continha a estimativa futura de receitas e despesas, e era destinado a projetar resultados, sem obrigações jurídicas, para obter receitas e realizar gastos, tudo consoante se extrai do excerto:

*El Presupuesto es una cuenta u, por cierto una cuenta que nos se refiere a gastos e ingresos ya realizados, sino a los gastos e ingresos que se esperan em ele futuro, constituyendo por tanto lo que se llama una estimación previa. (...) una cuenta registra, por médio de breves indicaciones cuantitativas, los gastos e ingresos ya producidos o los que son de prever. Por lo general, el Presupuesto no fundamenta la obligación jurídica para obtener ingresos o realizar gastos, sin quem más bien, la presupone y se limita a recoger sus resultados financieros*¹³⁰.

O Orçamento se resumia, portanto, a um plano de trabalho, uma ordenação financeira, que, embora materializado sob a forma legislativa, não tinha consequências jurídicas, por se tratar de simples ato administrativo gerencial.

Nas palavras de Laband, o orçamento é um ato administrativo, exteriorizado na forma de lei¹³¹: *“El establecimiento Del Presupuesto general Del Estado es um acto administrativo que há de llevarse a cabo de conformidad com El Derecho vigente”*.

Laband¹³² destaca, na obra *O Direito Público do Império Alemão*, a partir de sua concepção do Orçamento, algumas características daí decorrentes. A construção do Orçamento está vinculada à observância às normas de caráter permanente que instituem receitas, ou seja, criam tributos, e àquelas que preveem despesas perenes. O Orçamento não contempla receitas, as quais podem ser exigidas, na medida em que sua cobrança já foi autorizada em lei específica.

¹²⁹ LABAND, Paul, op. cit., p. 98.

¹³⁰ Ibidem, p. 93.

¹³¹ Idem, p. 94.

¹³² Idem, p. 277-365.

Como destacou Campos, sobre o tema, “[...] o orçamento não é, pelo menos em relação às receitas e despesas constantes de leis de carácter permanente, uma autorização para recolher as primeiras e efetuar as últimas”¹³³.

Há, logo, a limitação da discricionariedade tanto do governo, como do Parlamento por ocasião da elaboração do Orçamento, porque devem se ater ao teor das leis que previamente instituem receitas e fixam gastos públicos. Os atores envolvidos devem separar as necessidades orçamentárias entre as já definidas pela legislação e as sem prévia instituição ou limitação normativa:

De ahí que La respuesta a La pregunta de hasta qué unto la representación política está facultada para modificar el Presupuesto presentado por El Gobierno – es decidir: suprimir, reducir o aumentar alguna o algunas de las partidas del mismo – requiera una división del Presupuesto em dos sectores conceptuales: el del que está circunscrito y colmado por el Derecho vigente y el del que está fuera del mismo¹³⁴.

O Parlamento também não poderia suprimir do Orçamento rubricas relativas aos impostos a serem arrecadados, quando já legalmente criados, sem autorização do governo, tampouco alterar as dotações estabelecidas, para fazer frente às despesas relativas a contratos já firmados, ou às despesas criadas por leis anteriores voltadas a garantir a própria sobrevivência do Estado, por meio de vários órgãos, e a manutenção da prestação dos serviços públicos. No dizer de Laband¹³⁵,

[...] la supresión em el Presupuesto, por aprte del Parlamento y sin el consentimiento Del Gobierno, de um impuesto legalmente vigente, sería uma violación de la ley, um acto nulo desde el punto de vista del Derecho público. [...] La Cámara baja no pode suprimir los gastos derivados de contratos jurídicos-civiles válidos, toda vez que sus decisiones no pueden liberar al Estado de obligaciones ya contraídas. [...] no puede depender del libre albedrío del Parlamento suprimir contra la voluntad del Gobierno, procediendo a su eliminación em el Presupuesto, las prisiones, las Universidades, el ejército y los cargos públicos, puesto que todo ello son instituciones estatales fundadas em la ley; y esta es la razón también de que la Administración, aunque no esté obligada a ello por el Derecho Civil, este facultada por el Derecho Público para realizar los gastos que resulten necesarios em orden a conservar y mantener dichas instituciones.

¹³³ CAMPOS, Francisco. Orçamento - Natureza Jurídica - Anualidade - Discriminação de Rendas - Imposto de Indústrias e Profissões - Movimento Econômico - Imposto sobre Vendas. *RDA* n.º 71, jan./mar. 1963, p. 326.

¹³⁴ LABAND, Paul, op. cit., p. 36.

¹³⁵ Ibidem, p. 95.

Assim, só é admitida a livre alteração do orçamento quanto às despesas discricionárias: *“El parlamento es libre de suprimir a su voluntad, em todo o em parte, estos gastos y el Gobierno no puede realizarlos sin la autorización del Parlamento”*¹³⁶.

Outro efeito extraído da natureza do Orçamento é que as exceções ao estabelecido legalmente nele não contêm caráter de infrações legais. É o que se extrai do excerto: *“De même, láutre conséquence tirée de la nature du budget considéré comme plan de gestion, - à savoir que les dérogations au budget légalement établi n’ont pas le caractère d’infractions juridiques”*¹³⁷.

Para sustentar tal ideia, sua visão é extremamente formal. Ele defende como infração tudo que à lei não corresponde, ainda que se trate de despesas posteriores, ou economia de gastos, ou aumento da arrecadação prevista: *“[...] habría que declarar infracciones legales [...] no solamente los gastos adicionales, sino también los ahorros de gastos, las reducciones de ingresos y los excesos de ingresos”*¹³⁸.

Assim, era inconcebível para Laband a tese de que o governo sofresse sanções, por não aplicar os recursos conforme previsto no Orçamento. Seus argumentos defluem da constatação de que por vezes seria possível, por exemplo, que o Executivo realizasse as despesas por valores menores do que foram previstos no Orçamento, que a realização da despesa não fosse mais necessária ou conveniente política e economicamente, ou ainda que à Administração aparecessem despesas posteriores, fruto de fatos e acontecimentos imprevisíveis ou de mau planejamento.

Em tais situações a vinculação irrestrita ao Orçamento, obrigando a gastos desnecessários ou vedando despesas necessárias, prejudicaria o Estado e a eficiência econômica na prestação dos serviços públicos. Assim, o governo não teria outra opção que ultrapassar ou permanecer aquém do Orçamento, quando a situação o exigisse, razão pela qual não poderia ser punido.

Em tais situações, Laband propôs conformação entre a atuação do Executivo e a do Legislativo, mediante a alteração posterior da legislação orçamentária, nos

¹³⁶ Idem, p. 96.

¹³⁷ LABAND, Paul, op. cit., p. 358.

¹³⁸ Ibidem, p. 90.

termos do disposto no art. 104, §1º da Constituição da Prússia¹³⁹. Em outras palavras, ainda que as derrogações à lei do Orçamento sejam conscientes, essa atuação não gera efeitos práticos.

Além disso, o Orçamento desenharia também caráter político, dirigido a afastar do governante a responsabilidade quanto à destinação dos recursos públicos, já que contava com a chancela do Parlamento, politicamente controlando a Administração¹⁴⁰.

A doutrina orçamentária alemã teve significativa influência em outros países da Europa, como Itália e França, inspirando outros autores como Léon Duguit e Gaston Jèze. Ademais, estudos, premissas e embasamentos de Laband norteiam as discussões quanto à natureza jurídica do Orçamento brasileiro.

Ocorre que, antes de se adotar postura unilateral em favor dessa corrente, ou avaliar a posição de outros doutrinadores a respeito, impõe conhecer o contexto histórico-político em que Laband assumiu tal pensamento com respeito ao caráter autorizativo do Orçamento.

Da obra de Bereijo, *Laband y El Derecho Presupuestario Del Imperio Aleman - Laband e O Direito Orçamentário do Império Alemão*, é possível compreender a importância de se aferir o momento histórico-político em que cada teoria foi construída.

No campo político, na Prússia da segunda metade do século XIX, estava instaurado o conflito entre a Coroa e o Parlamento do período 1861-1866 com a negativa das Câmaras Legislativas em aprovar o Orçamento oriundo do Rei, em razão das reformas militares e dos gastos com guerras que pretendia realizar.

Na área jurídica, o Estado Prussiano se encontrava sob o regime de Monarquia Constitucional Limitada, sob a égide da Constituição de 1850. O sistema político estabelecido trazia consigo resquícios absolutistas, oriundos de acordos entre a burguesia liberal e a aristocracia conservadora, constituídas por elite de proprietários de terras, que visavam manter e preservar a autoridade do rei, mediante amparo constitucional, subjugando e afastando a intromissão dos partidos

¹³⁹ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza Jurídica do Orçamento e Flexibilidade Orçamentária*. Dissertação (Mestrado) apresentada à USP, 2009, p. 100. Previa o § 1º do art. 104 que “[...] em los casos de extralimitaciones presupuestarias será necesaria la aprobación posterior de las Cámaras”.

¹⁴⁰ LABAND, Paul, op. cit., p. 268-269-291.

políticos pelas Câmaras Representativas. Como definiu Ferdinand Lassale¹⁴¹, simbolizava um ‘pseudoconstitucionalismo’, no qual não havia efetiva conquista do povo. Na verdade, o Estado se passava por constitucional, quando era absolutista. Esse quadro apresentava tensões entre o governo conservador e os liberais burgueses.

O Rei era a autoridade máxima do Estado, detendo o controle do Exército, o exercício exclusivo do Poder Executivo, do poder de iniciativa de leis, bem como de sanções. Além disso, o Poder Judiciário era exercido em seu nome (art. 86). As Câmaras Legislativas aprovavam anualmente, mediante lei, o Orçamento estatal (art. 99)¹⁴².

Em 1860, o Rei Guilherme I apresentou à Câmara um projeto de lei, idealizado pelo Ministro da Guerra – Gen. Von Roon -, em que pretendia implementar um programa de reformas militares. Ele pretendia incrementar financeiramente o exército, considerando proporcionalmente o número de habitantes da Prússia e o desenvolvimento econômico e industrial; estabelecer o serviço militar de três anos; incorporar mais jovens à reserva e aumentar o contingente anual de recrutas para 60.000, em vez de 40.000¹⁴³.

Os liberais possuíam maioria na Câmara e rejeitaram o projeto sob o argumento de que provocaria o aumento da despesa anual do Estado em aproximadamente nove milhões de táleros e que arriscaria a concepção democrática do cidadão-militar construída quando da libertação de Napoleão, ofendendo os ideais dos liberais e dos patriotas alemães¹⁴⁴.

Diante da oposição veemente do Partido Liberal, o Governo retirou o projeto, mas, após o encerramento das sessões da Câmara, concretizou-o¹⁴⁵.

Revoltado com a conduta do Rei, na sessão do exercício seguinte – 1861 -, o Parlamento se recusou a incluir no capítulo os gastos ordinários do Orçamento com

¹⁴¹ LASSALE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*. Trad. Cast. W Rocer, introdução de Eliseo Aja. 2ª Edição. Barcelona: Ariel, 1976.

¹⁴² BEREJO, Álvaro Rodríguez. *Estudio Preliminar – Laband y El Derecho Presupuestario Del Imperio Aleman*. Tradução de José Zamit. Espanha: Ed. Universidad Autónoma, 1977, p. 28-29.

¹⁴³ BEREJO, Álvaro Rodríguez, op. cit., p. 31.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Idem.

a guerra, as dotações orçamentárias necessárias para enfrentar as despesas com a reforma militar, que por ele não tinha sido aprovada¹⁴⁶.

No final de 1861, foram realizadas eleições gerais e o Partido Liberal elegeu a maioria na Câmara. Quando a sessão foi retomada em 1862, os Liberais exigiram a aplicação ao Orçamento da chamada “regra da especialidade ou especificação”, no sentido de conferir eficácia, exaltar e exigir o controle do Parlamento sobre ele. Como retaliação, o Rei dissolveu o Parlamento. Realizadas novas eleições em 1862, os liberais e os progressistas conquistaram a maioria dos membros da Câmara. Instaurava-se, então, o conflito constitucional entre o Executivo e Legislativo¹⁴⁷.

Era uma verdadeira crise a abalar as estruturas do Estado: o Rei pensava em renunciar ao trono - chegando a escrever o texto da abdicação -, os militares pensavam em um golpe de Estado. Decidido a continuar com a aprovação da reforma na Câmara, o Rei nomeou como Primeiro-Ministro Otto Von Bismarck, que assumiu com o “defeito” de aceitar a lei, mas governar a favor do Rei e, se necessário fosse, contra o Parlamento. Mas Bismarck retirou o projeto em 1863¹⁴⁸.

A recalcitrância do Governo em continuar a realizar gastos com o Exército sem a aprovação do Parlamento ultrapassou a fronteira de problema orçamentário, para se tornar questão muito mais abrangente. A situação arriscava o sistema em que se fundava o Estado: o Parlamento não podia descartar seus planos, não podia transacionar sem estremecer a independência, sem fragilizar o caráter representativo em ancorava sua atuação; o que estava em jogo eram os direitos políticos, a força da representação popular¹⁴⁹.

Se a Câmara cedesse ao Executivo, qual a importância da Constituição? Será que o governo poderia realizar gastos sem autorização da Câmara? Ou realizar gastos por ela? Era o que se questionava à época¹⁵⁰. O Parlamento não se curvou; elaborou o Orçamento mediante resolução.

O Governo, em especial por intermédio de Bismarck, continuou a propalar o discurso de que não reconhecia o direito da Câmara de modificar livremente o Orçamento, por ofensa à Constituição. Defendia que o Parlamento estava se opondo

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ BEREJO, Álvaro Rodriguez, op. cit., p. 31.

¹⁴⁸ Ibidem, p. 31-32.

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ Idem, p. 32-33.

à supremacia do Rei, invadindo sua esfera de competência, quando sustentava ter exclusividade na elaboração do Orçamento; julgava-se legítimo para requerer ao Rei a renúncia de seus ministros, além de intentar mantê-los sob o comando parlamentar, em lugar de atuarem em nome e sob as ordens do Rei; prestava-se a elaborar por resolução o Orçamento estatal, dispondo sobre o contingente e a organização do Exército, controlando as relações entre o Executivo e os seus órgãos¹⁵¹.

Dentre os argumentos se destacava que a Constituição, no art. 69, exigia que receitas e despesas fossem anualmente previamente estimadas no Orçamento por lei. Asseverava que, como a aprovação dessa lei estava condicionada a prévio acordo entre Legislativo e Executivo, mas que a Constituição era omissa, quando não inseria a orientação de como proceder, quando do conflito de interesses entre os Poderes que concorriam na elaboração das normas, omitindo quem devia ceder ou prevalecer. Ao contrário se limitava a apregoar a igualdade entre eles; assim apontou a necessidade de acordo entre eles para a solução do conflito, como se extrai do excerto do discurso de Bismarck¹⁵²:

Se invoca el artículo 99 de la Constitución, que está concebido así: "Todos los ingresos y los gastos del Estado deben ser estimados previamente para cada año y llevados al Presupuesto." Pero ¿qué afirma este artículo?, "el Presupuesto es fijado anualmente 'por una ley [...]'. ¿Y cómo se hace la ley? El artículo 62 no deja ninguna duda al respecto; para que un proyecto de ley cualquiera se convierta en ley es preciso el acuerdo de la Corona y de las dos Cámaras. Además, este artículo reserva expresamente a la Cámara de los señores [Herrenhaus] el derecho de rechazar un Presupuesto adoptado por la Cámara de los diputados. En caso de desacuerdo entre los tres poderes que concurren a la confección de las leyes, la Constitución no dice cuál de ellos debe ceder. Lejos de reconocer la supremacía de la Cámara de los diputados, proclama, por el contrario, la igualdad absoluta de los tres poderes, les reconoce los mismos derechos ilimitados en teoría, y no deja abierta, para llegar a un acuerdo, más que la vía del compromiso. Además, es característica distintiva de un régimen constitucional componer una serie de transacciones [...] El Presupuesto no se ha establecido; este estado de cosas es sin duda irregular, pero la Constitución no indica una solución. Aunque la eventualidad del conflicto que hoy divide al Gobierno y las Cámaras no haya sido previsto; solamente podemos ponernos de acuerdo sobre los medios de terminar con esta diferencia. Muchas teorías se han formulado para colmar esta laguna; según unos, el Presupuesto anterior estaría

¹⁵¹ BEREIJO, Álvaro Rodríguez, op. cit., p. 33.

¹⁵² Ibidem, p. 35.

vigente de pleno derecho; según otros, sería preciso referirse a los principios del antiguo derecho, que consagraban la autoridad absoluta del Rey. Pero ¿qué importa la teoría -concluía Bismarck- cuando la necesidad manda? El Estado existe, por tanto es preciso asegurar la marcha regular de los servicios públicos.

Destaca-se que o Parlamento prussiano era bicameral. A atividade legislativa era exercida pela Câmara Alta (Câmara dos Senhores - Herrenhaus) e pela Câmara Baixa (Câmara dos Representantes - Abgeordnetenhaus), assemelhando-se ao Senado Federal e à Câmara de Deputados do Brasil.

Diante de tal conjuntura, o Governo, em manobra inconstitucional, em ofensa ao disposto no art. 62, conseguiu a aprovação do Orçamento apenas na Câmara dos Senhores, cuja composição era, na maioria, de nobres indicados pelo Rei, sem a aprovação da Câmara dos Representantes, passando a executá-lo apenas com essa aprovação unicameral ano após ano¹⁵³.

Em 1864 a Prússia se uniu à Áustria e ocupou os ducados de Schleswig e Holstein, que pertenciam à Dinamarca, deflagrando-se a Guerra dos Ducados de Elba. Em seguida, a Prússia declarou guerra a sua aliada - Guerra Austro-prussiana - e passou a ter com exclusividade os dois ducados, que integraram a Confederação da Alemanha do Norte até 1871, posteriormente substituída pelo Império Alemão¹⁵⁴.

Essas guerras foram travadas com a justificativa de que era necessário concluir a unidade alemã iniciada com a Confederação Alemã de 1875, excluindo, assim, a Áustria e adaptando-a aos interesses da Prússia, visando ao desenvolvimento industrial da Alemanha, o que se coadunava com os interesses burgueses¹⁵⁵.

Entre 1865 e 1866, a Prússia se preparou diplomática e militarmente para a guerra, mas os conflitos internos entre Executivo e Legislativo continuavam. A Câmara não aprovava o Orçamento proposto pelo Rei, reduzindo os gastos de guerra. O Governo, por sua vez, continuava com a aprovação apenas da Câmara dos Senhores¹⁵⁶.

Em 1866, Bismarck dissolveu novamente a Câmara e convocou novas eleições, coincidindo com a vitória da Prússia sobre a Áustria. A derrota austríaca foi

¹⁵³ BEREJO, Álvaro Rodríguez, op. cit., p. 35.

¹⁵⁴ Ibidem, p. 36.

¹⁵⁵ Idem.

¹⁵⁶ Idem.

decisiva para a solução da problemática jurídico-política interna. As ações do Governo ganharam aprovação da maioria da população, ancoradas no patriotismo alemão e nos interesses financeiros dos burgueses. Com o prestígio elevado significativamente, o Governo conseguiu desestruturar os argumentos dos liberais e findar o conflito sobre a aprovação do Orçamento¹⁵⁷.

Destaca-se o trecho do discurso do Rei Guilherme I proferido quando da abertura da sessão da Câmara Baixa em agosto de 1866¹⁵⁸:

En estos últimos años el Presupuesto no ha podido ser fijado de acuerdo con la representación nacional. Los gastos públicos realizados durante este período carecen, pues, de base legal que, lo reconozco de nuevo, no puede existir, en virtud del artículo 99 de la Constitución, más que por medio de una Ley anualmente concertada entre mi Gobierno y las dos Cámaras del Parlamento... Si mi Gobierno ha gestionado los asuntos del Estado sin esta base legal es porque, por su convicción, era una cuestión de existencia para la Monarquía y una necesidad absoluta... Tengo la confianza absoluta en que los últimos acontecimientos contribuirán a encontrar un acuerdo, para el cual es indispensable que el bill de indemnidad pedido a la representación del país por La administración gestionada sin ley del Presupuesto, sea aprobado fácilmente. Así, el conflicto será resuelto para siempre.

Assim, o Governo reconhecia a ilegalidade de sua atuação, bem como a ação realizada sem a aprovação dos representantes do povo, mas justificava sua postura bem da manutenção da Monarquia e da preservação do Estado¹⁵⁹.

Pressionada pela pressão popular, a Câmara aprovou projeto de lei que consolidava no Orçamento todas as despesas realizadas desde 1862; o Governo se comprometeu a encaminhar o projeto de lei orçamentária para 1867¹⁶⁰.

O fato marcou o fim do conflito constitucional, que privilegiou os intentos da Coroa em vez da representação popular nacional, definindo também os entornos e as “consequências” da lei do Orçamento.

Como destacou Bereijo¹⁶¹,

El conflicto constitucional había terminado, pero al mismo tiempo el Derecho público en la materia presupuestaria quedo perfectamente fijado y establecido. La pugna, que en otros países se había resuelto a favor de la representación nacional, se decantó en Alemania del lado de la Corona. El conflicto prusiano vino a poner de manifiesto

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ BEREJO, Álvaro Rodríguez, op. cit., p. 36.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 36-37.

¹⁶⁰ Idem.

¹⁶¹ Idem, p. 37.

que, como decía Lassalle, «los problemas constitucionales no son primariamente problemas de Derecho, sino de poder»; y si la representación popular rechaza el Presupuesto, el Gobierno está autorizado a prescindir de él y a recaudar los impuestos y gestionar los gastos públicos bajo su responsabilidad.

Nesse sentido, como observado pelo autor, com a representação popular abrindo mão do Orçamento, o Governo estava liberado para não observar a lei, cobrar impostos e gerenciar as despesas públicas segundo seus intentos.

Para Bereijo, os reflexos da solução do conflito prussiano para o Orçamento e para a lei propriamente dita se resumem na seguinte frase da obra *Alice no País das Maravilhas*: “[...] *la cuestión es saber quién es el que manda [...], eso es todo*”¹⁶².

Registrou o autor que anos depois seriam editadas as primeiras obras de Laband sobre a teoria orçamentária (1871 e 1876). Laband buscava justificar com o Direito a solução que dada ao conflito constitucional entre os Poderes na Prússia. Suas ideias influenciaram vários estudiosos pela Europa, principalmente na Itália e na França.

Bereijo, porém, critica pertinentemente a adesão de ideias: os estudiosos apaixonados pela teoria Labandiana passaram a tentar adaptá-la a seus sistemas jurídicos de forma indiscriminada, “mecanicamente”, sem considerar o contexto sociopolítico em que se inspiravam e se orientavam. Ressalta-se a transcrição do excerto, pela relevância das observações:

*Lo curioso es que las teorías alemanas sobre el Derecho presupuestario formuladas al calor de la polémica de conflicto constitucional prusiano,.. ha brian de tener una enorme repercusión en los demás países europeos -singularmente Italia y Francia-, algunos de cuyos tratadistas se convirtieron en ardientes defensores de la doctrina alemana sobre el Presupuesto; intentando trasladarla o adaptarla sin más, un tanto mecánicamente, a sus respectivos ordenamientos jurídicos. Sin caer en la cuenta estos epigonos de las profundas diferencias existentes entre el Derecho público de un Estado simplemente constitucional y el de un Estado parlamentario; y sin percibir hasta que' punto la teoría alemana del Presupuesto, de un Laband, por ejemplo, con su concepción dualista 'de 'la ley y su tesis del Presupuesto como ley en sentido formal, estaba íntimamente ligada a una época histórica determinada y a la particular forma política, de corte autoritario, de la Monarquía limitada constitucional imperante en Alemania en el siglo XIX*¹⁶³.

¹⁶² BEREIJO, Álvaro Rodríguez, op. cit., p. 37.

¹⁶³ Ibidem, p. 37-38.

As doutrinas que seguiram se esqueceram de observar as distinções que permeiam o Direito Público de um Estado “simplesmente” constitucional e o de um parlamentarista monárquico, marcado pelo autoritarismo de um rei, pelo conservadorismo e pelo antiliberalismo.

3.1.1.2 Natureza do orçamento à luz de León Duguit

Do ponto de vista de León Duguit, na obra *Traité e Droit Constitutionnel*¹⁶⁴, o Orçamento constitui o conjunto formado entre a Lei das Finanças e o Orçamento em si. Naquelas são tratadas as receitas, notadamente os impostos, enquanto neste estão relacionadas às despesas que o Executivo é autorizado a realizar. Assim, sua análise quanto à natureza jurídica do Orçamento também é efetuada com base nessas duas vertentes.

Na França vigorava o princípio da anualidade tributária, segundo o qual os tributos deveriam constar ano a ano do Orçamento para só então serem exigíveis, nos termos do que dispunha o art. 1º, § 1º, inc. V., Constituição de 1971¹⁶⁵.

Na sua doutrina, Duguit atribuiu caráter material à parte do Orçamento que tratava das finanças, considerando que só por ela, com a edição anual, os impostos passavam a existir e, a partir daí, podiam ser exigidos. Mas, diferente de Laband, admitia mais atuação do Legislativo, entendendo ser possível ao Parlamento alterar a organização administrativa estatal por intermédio do Orçamento¹⁶⁶.

Quanto à natureza jurídica das despesas, do Orçamento em si, ele se alinhou a Laband na tese de que o Orçamento se vinculava às leis existentes, compreendendo-o como ato administrativo a elas atrelado, mas podendo, quanto ao conteúdo, efetuar alterações¹⁶⁷.

Assim, o Parlamento devia observar as leis existentes, para fazer constar do Orçamento as rubricas e as dotações necessárias para lhes fazerem frente, a fim de que ficassem previstos os recursos necessários à manutenção do Estado, das

¹⁶⁴ DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. Deuxième Édition. Tomo IV. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing Cie. Éditeurs, 1924, p. 436.

¹⁶⁵ Apesar de o texto constitucional se referir expressamente aos impostos, a interpretação era extensiva a taxas e contribuições de melhorias, conforme observou Duguit, p. 436.

¹⁶⁶ Ibidem, 438-439.

¹⁶⁷ Idem, p. 444.

atividades e dos serviços, assim como ao adimplemento das obrigações por ele assumidas¹⁶⁸.

Mas outra corrente lhe faz oposição, quando interpreta o Orçamento como ato ou condição e sustenta que a execução de despesas pelo Executivo não prescinde de prévia aprovação do Orçamento pelo Legislativo. Inclusive destaca como inadmissível no sistema francês a “solução” encontrada pelo Governo alemão, na Prússia, pois, em seu país, sob o manto da Democracia parlamentar, não se pode admitir que um único centavo seja gasto sem a aprovação do Parlamento. Nesse sentido é o trecho a seguir, em que se pode observar a oposição de Duguit aos baluartes labandianos:

*Laband [...] soutenaient que le budget est tout simplement un compte portant sur des recettes et des dépenses à réaliser [...] qu'il est par conséquent un acte purement administratif n'avant aucun rapport avec la législation [...] qu'en l'absence d'une loi du budget, le gouvernement n'est point arrêté, qu'il peut faire toutes les dépenses, mais qu'il engage alors ces dépenses sous sa responsabilité politique. [...] Une pareille solution n'est certainement pas défendable en France. Elle est impossible dans un pays de démocratie parlementaire comme le nôtre. Certainement elle n'est pas soutenable dans l'Allemagne de la constitution républicaine de 1919 [...] En France, il est de principe essentiel que le gouvernement ne peut engager une dépense d'un centime sans une autorisation du parlement*¹⁶⁹.

Sob o prisma da competência exclusiva do Parlamento para autorizar os gastos públicos, Duguit afirmou que este tinha liberdade de alterar ou reduzir os valores propostos pelo governo, devendo apenas cuidar de não causar a exclusão ou a extinção dos serviços públicos existentes, assim como era livre para não aprovar despesas extraordinárias ou posteriores e compelir a saída de um ministro estatal¹⁷⁰.

Além de caber ao Parlamento, exclusivamente, o poder de autorizar as despesas, também lhe assiste o de verificar sua aplicação, votando, ao final do exercício, as contas que lhes foram apresentadas. Então, frisa-se que:

Le parlement n'a pas seulement compétence exclusive pour autoriser les dépenses, il a et il doit avoir encore le pouvoir de vérifier l'emploi qui a été fait des crédits ouverts. C'est une règle qui existe en France depuis la Restauration, que le règlement définitif du budget de

¹⁶⁸ Idem, 459.

¹⁶⁹ DUGUIT, Léon, op. cit., p. 460.

¹⁷⁰ Ibidem, p. 458-459.

*chaque exercice doit être vote par Le parlement ET faire l'objet d'une loi qu'on appelle par abréviation la loi des comptes*¹⁷¹.

Além de caber ao Parlamento, exclusivamente, o poder de autorizar as despesas, também lhe assiste o de verificar sua aplicação, votando, ao final do exercício, as contas que lhes foram apresentadas. Então, frisa-se que:

*Le parlement n'a pas seulement compétence exclusive ous autoriser les dépenses, il a et il doit avoir encore le pouvoir de vérifier l'emploi qui a été fit dès crédits ouverts. C'est une règle qui existe em France depuis la Restauration, que le règlement définitif du budget de chaque exercice doit être vote par Le parlement ET faire l'objet d'une loi qu'on appelle par abréviation la loi des comptes*¹⁷².

A teoria denota não só o controle do Parlamento da atuação do governo, como o da aplicação dos recursos, inclusive com a responsabilização civil dos agentes públicos envolvidos no gerenciamento - ministros responsáveis pelos fundos disponíveis na Lei Orçamentária -, pois “[...] *la questions de la responsabilité civile des ministres s'est posée au moment même où la loi des comptes d'un exercice était soumise au parlement*”¹⁷³.

3.1.1.3 Natureza do Orçamento consoante Gaston Jèze

Os ensinamentos de Gastón Jezè também integram o tripé doutrinário, base da discussão traçada quanto à natureza do Orçamento. Ele destaca, já no prefácio da sua obra, *Curso de Ciência Finanças e legislação financeira francesa*: um manual para os alunos da escola de direito e candidatos ao Ministério das Finanças, ao Tribunal de Contas, a inspeção das finanças, etc., a máxima sobre a qual se desenvolve toda a sua teoria: “*Le budget est essentiellement um acte politique*”¹⁷⁴.

Nessa linha, o autor defende a natureza política do orçamento. Muito mais do que só uma operação contabilística, o orçamento consiste na definição de um plano de ação, uma agenda política, uma ação de governo por excelência, que retrata os projetos e programas dos governos e seus partidos políticos.¹⁷⁵ A consecução de

¹⁷¹ Idem.

¹⁷² DUGUIT, Léon, op. cit., p. 458-459.

¹⁷³ Ibidem, p. 469.

¹⁷⁴ JÈZE, Gaston. *Cours de science des finances et de législation financière française*: manuel à l'usage des étudiants des facultés de droit et des candidats au Ministère des finances, à la Cour des comptes, à l'inspection des finances, etc. 6.^a Ed. Editora Librairie. Paris, 1922, p.1. Disponível em: <<https://archive.org/stream/coursdesciencede00jz#page/n9/mode/2up>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

¹⁷⁵ Ibidem, p. 1-2.

tais programas políticos se traduz necessariamente na realização de novas despesas ou em redução dos gastos, na alocação, redução ou exclusão de créditos, a depender da meta de governo.¹⁷⁶

Destaca a importância do Orçamento como instrumento para os que pretendem promover reforma social – só possível por meio de intenso gasto e elevado número de créditos orçamentários, a serem aplicados nas áreas de assistência social e educação – e reforma política; assim como a ressalta para os governos conservadores, com ideais opostos a reformas sociais ou democráticas, também utilizam o Orçamento, para desenvolver programas para manter o *status quo*.

Ele divide o Orçamento em dois: Orçamento de despesas e das despesas¹⁷⁷. O orçamento de despesas corresponde a uma lista de créditos que será atribuída pelo partido político com maioria no Parlamento, mediante prévia solicitação do governo, para implantar programas de ação política. Nesse sentido ressalta o autor que “*Nier le caractère politique essentiel du budget des dépenses, c’est me semble-t-il, nier l’evidence*”¹⁷⁸.

Destaca, porém, a necessidade do Orçamento das despesas, que surge da necessidade de se encontrar solução para se enfrentarem os gastos a serem realizados para executar os programas.

O Orçamento também teria caráter político, pois definir receitas, instituir impostos, distribuir a carga das despesas entre os indivíduos implica necessariamente um problema político que consiste em definir quem vai pagar, quanto será pago e como será este pagamento. Ou seja, orçar as despesas é exercitar os conceitos políticos de justiça social, igualdade real e solidariedade nacional¹⁷⁹.

Ainda na linha de defesa da natureza política do Orçamento, na forma de plano financeiro, de ação, Gezé distingue pontualmente o Orçamento de balanço. O balanço corresponde ao registro de passivos e ativos de um Estado a qualquer momento, à determinação dos elementos integrantes do patrimônio, assemelhando-se a um inventário, a partir do qual as avaliações feitas assumem caráter apenas

¹⁷⁶ Idem, p. 2.

¹⁷⁷ JÈZE, Gaston, op. cit., p. 24-26.

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ Idem.

aproximado, com pouco significado prático, pois não revelam, de alguma forma, o poder financeiro de um Estado. Já o Orçamento possibilita a realização de avaliações precisas, exatas, considerando vários outros fatores não julgados nos balanços, como “[...] *activité, loyauté des habitnts et des gouvernants, richesse du sol, traditions d'honnêteté et de respect des engagements contractés, etc.*”¹⁸⁰.

Também destaca a diferença do Orçamento da classificação ou estimativa média, do quadro demonstrativo da medida de despesas e receitas de determinado ano. Estas corresponderiam, como o balanço, a estatísticas. Já o Orçamento corresponderia a um ato de governo¹⁸¹.

Distingue, ainda, o Orçamento e uma conta. Esta corresponde à declaração quanto às despesas já realizadas e às receitas já arrecadas pelo Estado em determinado lapso de tempo, ou seja, a recapitulação dos fatos consumados, enquanto o Orçamento corresponde àquilo que está por vir, ao caminho a ser trilhado. No entender de Gezè, o Orçamento corresponde à previsão, à antecipação de gastos e receitas, cuja conclusão pode vir a ser excessos ou *déficits*, ou seja, a conclusão é marcada pela probabilidade, ao passo que a conta, por sua exatidão típica, culmina em superávit ou *déficit*¹⁸².

Gezè reconhece no Orçamento caráter autorizativo quanto a umas despesas e impositivo a outras: “*Par là apparaît ainsi nettement la signification d'un crédit. Le plus souvent, ce n'est pas un ordre de dépense. Mais quelquefois il a un caractère impératif*”¹⁸³.

Ele também rebate a ideia de que o Orçamento seja lei propriamente dita, só por passar por um processo legislativo, por ter a forma lei. Sustenta que a dúvida neste ponto é definir em qual categoria de ato jurídico ela se adequa. Quanto àqueles que defendem o Orçamento como lei de caráter material sob o argumento de consistir no instrumento que propicia aos agentes públicos agir validamente em nome do Estado para a consecução dos fins determinados em lei, rebate defendendo que não é o Orçamento que lhes confere tal autoridade e legitimação, mas sim as leis orgânicas que fixam as competências e antecedem os orçamentos.

¹⁸⁰ Idem, p. 7-8.

¹⁸¹ JÈZE, Gaston, op. cit., p. 8.

¹⁸² Ibidem, p. 8-9.

¹⁸³ Idem, p. 2.

Contrariamente, posiciona-se com aqueles que entendem que o Orçamento nunca será lei, ainda que se distinga a entre receitas e despesas: “*Le budget n’est jamais une loi, sans qu’il y ait à distinguer entre le budget des recettes et le budget des dépenses, quelle que soit la législation de l’Etat considéré touchant l’annalité de l’impôt*”¹⁸⁴.

Assim, na defesa dessa posição, ele passa à análise da natureza jurídica do Orçamento dividindo-o entre o de receitas e o de despesas. Quanto ao Orçamento de receitas, subdivide-as entre as fiscais ou de impostos e as demais que nestas não se encaixam. Quanto aos de natureza não fiscal, ou seja, não oriundos de impostos, assevera ter o Orçamento pouca importância legal, prestando-se a propiciar apenas uma avaliação financeira.

Quanto às receitas provenientes de impostos, as previsões no Orçamento têm natureza de atos jurídicos e permitem a execução por parte dos agentes públicos, regidos pelas leis instituidoras dos impostos. Destacam-se nesse sentido as palavras de Jèze:

Dans le budget des recettes, nous trouvons deux éléments: a) les recettes d’impôt; d) les autres recettes.

a) *Pour les recettes provenant d’autres sources que l’impôt, - produit de l’alienation ou loyer de biens du domaine de l’Etat, produit de la vente des coupes de bois, dons ou legs, revenus de valeurs mobilières, recettes des exploitations industrielles de l’Etat, etc., - le budget ne peut guère avoir de signification juridique; c’est, avant tout, une évaluation d’ordre financier. En effet, les titres juridiques de ces recettes sont des actes juridiques dont la validité et les effets de droit sont tout à fait indépendants du budget: actes de vente, de location, donations, testaments, etc*

b) *Quant aux recettes d’impôts, les titres juridiques de la recette sont les actes juridiques qui vont être accomplis par les agents administratifs, en exercice des pouvoirs établis et réglementés par les lois organiques d’impôts. Exemple: confection des matrices et rôles nominatifs de l’impôt foncier, constatation et liquidation des droits de douane, des contributions indirectes, etc.*¹⁸⁵.

Em contraposição a Duguit, acrescenta que, nos países onde o exercício, a execução das leis instituidoras de impostos estão condicionados à votação anual do Orçamento pelo Parlamento, a votação do Orçamento apenas representa o preenchimento de condição estabelecida na legislação já existente quanto ao

¹⁸⁴ Idem, p. 24.

¹⁸⁵ JÈZE, Gaston, op. cit., p. 24.

exercício da competência arrecadatória dos agentes administrativos. Assim, o Orçamento das receitas não impõe regra legal alguma, tendo, pois, não natureza de lei marcada pela impessoalidade e generalidade, mas tão somente de ato-condição: *“Il faut donner conclure que le budget des recettes est, non pas une loi, mais un acte-condition”*¹⁸⁶.

Em qualquer hipótese, assevera que o Orçamento nunca será lei propriamente dita: *“En tout cas, le budget des recettes n’est jamais une loi proprement dite”*¹⁸⁷.

Quanto ao Orçamento das despesas, conclui que não terá qualquer valor jurídico, representando mera operação financeira, como quando das execuções das despesas relacionadas ao funcionamento dos serviços públicos instituídos por leis em vigor, cuja realização não poderá parar, porque as leis instituidoras não foram alteradas ou revogadas, ou como quando se tratarem de dívidas existentes - a exemplo da dívida pública e das pensões – em que o princípio do respeito aos direitos e às garantias individuais deve prevalecer. Por conseguinte, não poderá o Parlamento deixar de prever as dotações para lhes fazerem frente; terá natureza jurídica de ato-condição, a exemplo das despesas não relacionadas aos serviços públicos, mas que, entendidas úteis pelo Parlamento, poderão ser autorizadas, para que os agentes administrativos as executem. Neste caso, estará instituída a obrigação formal de execução¹⁸⁸. O Orçamento será condição para o envolvimento da responsabilidade dos agentes administrativos: *“Em tout cas, le budget des dépenses, avec ce système, n’est qu’un acte-condition; c’est une condition à la mise en jeu de la responsabilité des agents administratifs”*¹⁸⁹.

Ele ainda ressalta a hipótese em que o Parlamento rejeita a proposta orçamentária. Sustenta que nesse caso não está o Legislativo agindo com abuso de poder, mas simplesmente, por mais uma vez, evidenciado o caráter político do Orçamento. A recusa significa a perda da confiança dos representantes da nação nos ministros e da confiança no governo. É o que se extrai do excerto:

Voici encore le problème du refus des crédits en bloc, du refus de l’impôt. La plupart y voient un abus de pouvoir des Chambres, mettant en péril l’existence même de l’Etat. L’explication est puérile;

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ JÈZE, Gaston, op. cit., p. 25.

¹⁸⁸ Ibidem, p 25-26.

¹⁸⁹ Idem, p. 26.

on néglige le côté politique du budget. Si une majorité refuse les crédits en bloc à un gouvernement, ce n'est point par caprice. Ce n'est point le geste boudeur d'un enfant obstiné. Ce refus n'a qu'une signification politique: les ministres au pouvoir n'ont pas la confiance des députés de la nation. Voilà l'unique motif. C'est un motif politique. Ne parlons donc pas d'abus de pouvoir des Chambres. L'abus de pouvoir est chez les ministres qui se cramponnent au gouvernement. Pour régler correctement un conflit, les ministres doivent ou bien se soumettre et se démettre, ou bien faire appel au pays par le moyen de la dissolution et des élections générales¹⁹⁰.

Nesse caso, as únicas soluções apontadas para o conflito entre Legislativo e Executivo seriam a renúncia à pretensão dos ministros, com a execução do Orçamento nos moldes postos, ou a dissolução do Parlamento com a convocação de novas eleições gerais.

Também se destaca, no cenário internacional, a posição de Sainz de Bujanda e Hoennel para quem o Orçamento tem caráter de lei material.

Bujanda atribui ao Orçamento as seguintes características: “uma lei em sentido pleno, de conteúdo normativo”; “eficácia material constitutiva ou inovadora”; protegidas pela “[...] impossibilidade de que suas normas sejam derogadas ou modificadas por simples regulamentos e a possibilidade de modificar e até derogar normas precedentes de hierarquia igual ou inferior”¹⁹¹.

Ao se referir à posição de Hoennel, jurista e economista alemão, Rosa Júnior assevera que “[...] entende que tudo aquilo que é revestido sob a forma de lei constitui um preceito jurídico, pois a forma de lei traz em si mesma o conteúdo jurídico, tendo esta forma o poder de transformar em preceito jurídico tudo aquilo que ela reveste”¹⁹².

As teses clássicas de Paul Laban, Léon Duguit e Gaston Jèze funcionarão como aporte para a discussão doutrinária travada no Brasil sobre a natureza jurídica do Orçamento. No Brasil, a tese do Orçamento autorizativo é liderada por Aliomar Baleeiro.

¹⁹⁰ JÈZE, Gaston, op. cit., p.3.

¹⁹¹ BUJANDA, Fernando Sainz. *Lecciones de Derecho Financiero*. Madrid: Universidad Complutense. 1982, p. 453.

¹⁹² ROSA JÚNIOR, Luiz Emygio Franco da. *Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário*. 13 ed. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1999, p. 80.

3.1.1.4 Doutrina tradicional no Brasil: a natureza do orçamento por Aliomar Baleeiro

Ao seguir os primados de Duguit, Baleeiro interpreta o Orçamento como ato-condição, ou seja, às leis já existentes nada acrescenta, apenas as torna eficazes em alguns casos e legitima alguns atos administrativos¹⁹³.

Ele assevera que a legislação orçamentária perpassa não só por todo o formalismo típico da edição das outras leis, como também a Constituição e o regimento do Congresso lhe reservam regramento especial, com peculiaridades quanto ao processo elaborador e ao conteúdo, asseverando que “[...] se é lei, no seu aspecto formal, contém algo de *sui generis* quanto a sua substância”¹⁹⁴.

As ideias deste autor foram insculpidas à luz da Constituição de 1967. Assim, ainda sob a ótica da vigência no Orçamento brasileiro do princípio da anualidade tributária, afirma a concepção de que, embora as leis tributárias criem os tributos, estes só podem ser exigidos, se houver na legislação orçamentária prévia autorização para a arrecadação das receitas daí advindas. O Orçamento não pode inovar, não pode criar ou majorar tributos, tampouco trazer no bojo normas de caráter material de conteúdo alheio às finanças públicas, a que chamou de “caudas orçamentárias”, devendo-se limitar a prever as receitas e fixar as despesas¹⁹⁵. Em suas palavras,

As receitas tributárias são estabelecidas em leis e tornam-se efetivas pelos atos jurídicos dos funcionários fiscais, que operam os lançamentos e demais formalidades regulamentares. O orçamento autoriza esses atos e torna a lei eficaz a cada ano. Funciona, pois, como ato-condição nessa parte¹⁹⁶.

[...] as caudas orçamentárias, quaisquer que sejam, salvo o caso das limitadas e estritas exceções do art. 63, são inconstitucionais. [...] **O orçamento, como lei puramente formal, sem conteúdo material ou substancial de lei**, não pode criara nem majorar impostos em suas disposições. Estas, se pretenderem esses fins, são caudas orçamentárias, enxertos ou excrecências, destituídas de eficácia à luz da Constituição.¹⁹⁷ * (grifos nossos).

Em seu entender, o Orçamento não representava sentido jurídico em relação às despesas fundadas em causas jurídicas já existentes quando da edição da lei,

¹⁹³ BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 557-559.

¹⁹⁴ BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 556-557.

¹⁹⁵ Ibidem, p. 557-561.

¹⁹⁶ JÊZE, Gaston, op. cit., p.558.

¹⁹⁷ Ibidem, p. 561.

tampouco em relação às receitas dominiais. Quanto às despesas que autoriza realizar, também se mostra o Orçamento como ato-condição, para legitimar a atuação dos agentes públicos, eliminando-lhes responsabilidades¹⁹⁸.

Quanto à análise do caráter autorizativo ou impositivo das normas orçamentárias, entende que, sobre as receitas cuja cobrança autoriza, os agentes públicos não possuem liberdade ou faculdade para deixar de exigir o adimplemento¹⁹⁹.

Já quanto às despesas, divide-as em dois grupos: a) fixas, ou seja, aquelas que já existem por força da execução de leis anteriores ou do texto constitucional e somente por força de alteração legislativa ou constitucional podem deixar de ser exigidas, como subsídios, vencimentos, soldos pagos aos agentes públicos e obrigações com a dívida pública. Em relação a estas, destaca o caráter vinculante, asseverando a impossibilidade de o governante se eximir de honrar, sob pena de responder por crime de responsabilidade, tampouco o Parlamento pode deixar de contemplar na peça orçamentária dotação para lhes fazer frente; b) variáveis, assim entendidas aquelas que não possuem prévia previsão em lei anterior que lhes exija a satisfação. Estas compreendem meras autorizações, cuja realização tem caráter facultativo, constituindo previsão no Orçamento “créditos limitativos e não imperativos”²⁰⁰.

Das despesas variáveis previstas no Orçamento, não fluem direitos ou efetiva obrigação. Destaca-se o exemplo dado pelo autor quanto à ausência de vinculação do gestor:

Destarte, não criam direitos subjetivos em favor das pessoas ou instituições as quais viriam a beneficiar: uma instituição de caridade, por exemplo, não terá ação em juízo para reclamar do Tesouro um auxílio pecuniário autorizado no orçamento, mas que não foi objeto de concessão em lei. Fica ao discricionarismo administrativo do Presidente da República ou do Ministro de Estado ordenar ou não a efetivação do pagamento²⁰¹.

Nessa linha, tanto a não execução do Orçamento quanto a tais despesas não ensejaria a aplicação de sanções aos representantes do Executivo, a não ser e tão

¹⁹⁸ Idem, p. 558-559.

¹⁹⁹ Idem, p. 559.

²⁰⁰ BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 559.

²⁰¹ Ibidem.

somente as de cunho político: “[...] o Congresso há de compeli-lo ao cumprimento de sua vontade pelas represálias no terreno das autorizações pedidas”²⁰².

Frisa-se, contudo, que Hugo de Brito Machado Segundo, responsável por atualizar a obra de Aliomar Baleeiro após sua morte, destaca que a interpretação dada anteriormente por este autor quanto à natureza meramente formal do Orçamento não apresentava congruência com o sistema constitucional atualmente vigente.

Na “Nota de Atualização” feita à obra de Baleeiro, observou que interpretar o Orçamento apenas como lei em sentido formal, afastando a materialidade, é retirar do Supremo Tribunal Federal o controle de constitucionalidade, o que já foi criticado pela Corte Suprema²⁰³.

Autores tradicionais vão se juntar a Baleeiro, formando a frente doutrinária - a dita maioria. Destaca-se nesse grupo Ricardo Lobo Torres. Sobre o tema, referindo-se ao posicionamento alemão e aos ideais de Paul Laband e Gaston Jèze, assevera Torres:

A teoria de que o orçamento é *lei formal*, que apenas *prevê* as receitas públicas e *autoriza* os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é a nosso ver, a que melhor se *adapta* ao direito constitucional brasileiro; e tem sido defendida, principalmente sob a influência da obra de Jèze, por inúmeros autores de prestígio, ao longo de muitos anos e sob várias e sob várias escrituras constitucionais²⁰⁴.

Mas o discurso favorável ao caráter meramente autorizativo do Orçamento vem encontrando opositores, consoante se verificará a seguir.

3.1.1.5 Ideais impositivos da natureza jurídica orçamentária na doutrina pátria: Lima, Ferreira, Mendonça e Silva

A respeito da análise da impositividade do Orçamento, destaca-se como uma das melhores a de Lima, que observa a existência de três versões dadas pela doutrina:

Numa versão extrema, trata-se de obrigar o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não-execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte

²⁰² Idem, p. 560.

²⁰³ BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 561.

²⁰⁴ TORRES, Ricardo Lobo, op. cit., p. 177.

do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não²⁰⁵.

O mesmo autor sustenta a inviabilidade da versão mais extrema diante da impossibilidade do Congresso de poder autorizar posteriormente a não realização de determinada despesa. Por ser o governo obrigado a realizar certa despesa, pode ser que não consiga receita suficiente para lhe fazer frente. Logo, a inexistência da certeza absoluta da arrecadação desaconselha essa interpretação quanto à natureza do Orçamento, dada a possibilidade de o Executivo não conseguir pagar todas as despesas orçadas²⁰⁶.

Lima defende a interpretação do Orçamento realizada pela versão intermediária, no sentido de que é compatível com a hipótese de arrecadação a menor do que o esperado, bem como com a possibilidade de aumento das despesas prioritárias de forma imprevisível:

Suponha que, ao longo do ano, tenha ocorrido uma catástrofe que tenha deixado 1 milhão de pessoas desabrigadas em vários estados. O governo precisará providenciar abrigo emergencial, alimentação e vestuário para aquelas pessoas por algum tempo. Eventualmente, ajudará na construção ou reconstrução de suas residências. Considere que não houvesse qualquer reserva para tal tipo de contingência no orçamento ou que existisse alguma reserva em patamar inferior ao necessário. Seria natural, portanto, que o governo adiasse a construção dos ginásios, a fim de realizar as despesas imprevistas com a catástrofe. No caso extremo mencionado, isso não seria possível, pois nem mesmo o Congresso poderia autorizar que a programação fosse desfeita. Com efeito, por ser a despesa com os danos provocados por catástrofe absolutamente obrigatória, o governo assumiria dívidas para fazê-la, visto que não poderia adiar ou cancelar a construção dos ginásios. No caso intermediário, o governo poderia pedir autorização do Congresso para não construir os ginásios em face das novas despesas imprevistas²⁰⁷.

Como observa Ferreira, após ampla discussão no Congresso Nacional, o Orçamento aprovado e transformado em lei constitui “[...] instrumento no qual o poder público irá se basear para realizar as despesas nele relacionadas e pelo

²⁰⁵ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas Observações Sobre Orçamento Impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.º 26, jun./dez. 2003. Brasília: IPEA, 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>>. Acesso em: maio 2017.

²⁰⁶ LIMA, Edilberto Carlos Pontes, op. cit.

²⁰⁷ Ibidem.

qual o governo demonstra o que pretende realizar, criando expectativas para a sociedade²⁰⁸.

Toda a discussão é mitigada, quando se analisa o Orçamento sob o aspecto macro. A maior parte do conteúdo da peça orçamentária já encontra na legislação brasileira obrigatoriedade quanto à execução. Sobressaem as despesas a serem realizadas com pessoal, os gastos advindos do pagamento dos benefícios previdenciários, a execução das transferências a estados e municípios, assim como o pagamento dos juros incidentes, bem como a amortização da dívida pública.

Como despesas obrigatórias, também chamadas de continuadas ou fixas, compreendem-se aquelas em que não há espaço, para que o gestor defina qual montante será alocado para lhes fazer frente ou em que oportunidade devem ser efetivadas. São instituídas por imposição legal ou constitucional, ao passo que as discricionárias equivalem àquelas cuja realização admite flexibilização por parte do administrador público na definição de seu valor, assim como do momento de sua realização. Tal distinção remonta às disposições constantes da Constituição de 1934²⁰⁹, posteriormente reproduzida na de 1946²¹⁰.

O que remanesce como possibilidade de gasto pelo Executivo é de discricionariedade relativa, como exemplifica Lima:

Resta, portanto, parte do custeio, principalmente o referente a novos programas ou expansão dos existentes e o investimento público, em que há uma discricionariedade relativa, pois muitos projetos dependem de investimentos realizados ao longo de vários anos, tornando muito difícil interrompê-los. Por exemplo, considere a construção de um prédio de tribunal que tenha iniciado há três anos, em outra legislatura. Uma nova legislatura teria dificuldade em interromper a obra se 50%, 60% ou 70% dela já tivesse sido realizada²¹¹.

Para que se tenha real noção do que se pretende demonstrar, notadamente quanto a 2016 - a Tabela 4.1, referente ao Resultado Primário do Governo

²⁰⁸ FERREIRA, Marcelo Vaz, op. cit., p.11.

²⁰⁹ Constituição Brasileira de 1934: "Art. 50 O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos. (...)§ 2º - O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização. § 2º - O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização."

²¹⁰ Constituição Brasileira de 1946: "Art. 73 O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos [...]".

²¹¹ LIMA, Edilberto Carlos Pontes, op. cit., p. 11.

Central²¹², fornecida pelo Ministério da Fazenda no sítio eletrônico do Tesouro Nacional, traz o Resultado Fiscal do Governo Central – Estrutura Nova.

Dele extraem-se as seguintes conclusões:

- a) o total de despesas em milhões em 2016 foi R\$ 1.967.495,6 (correspondente à soma das despesas obrigatórias descritas, as discricionárias – excetuadas as com outros poderes e o MPU - e o repasse obrigatório de receita a outros entes);
- b) o total de despesas obrigatórias do Executivo, incluindo os juros nominais e as obrigações de repasse, foi no mesmo período, em milhões, R\$ 1.688.834,1. Ou seja, aproximadamente 85,8 % das despesas realizadas em 2016 foram de natureza obrigatória;
- c) já o total de despesas discricionárias do Executivo, em milhões, atingiram R\$ 278.661,5. Ou seja, aproximadamente 14,2% das despesas realizadas em 2016 foram de natureza discricionária²¹³.

Nota-se que o percentual de despesas discricionárias tende a ser em percentual ainda menor, quando consideradas as amortizações da dívida pública não contabilizadas.

Nesse entendimento vários doutrinadores destacam que o percentual de despesas discricionárias gira em torno de 10% das despesas, enquanto os outros 90% já teriam a aplicação obrigatória por força de exigências do ordenamento. Frisa-se que não estão aí incluídos os valores relativos a amortizações da dívida pública, mas tão somente a juros nominais, que correspondem aos que incidem sobre as dívidas interna e externa.

No caso de não execução de quaisquer das despesas, Ferreira destaca a necessidade de o governo prestar contas à população das razões de sua não realização, consoante se depreende do trecho: “Caso alguma daquelas despesas não seja executada, pode gerar desilusão na população, que aguardará uma justificativa razoável do governo para o não-cumprimento da obrigação”²¹⁴.

²¹² BRASIL, Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. *Resultado Fiscal do Governo Federal – Estrutura Nova* (jan./1997- abr./2017). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em: maio 2017.

²¹³ FERREIRA, Marcelo Vaz, op. cit., p.11.

²¹⁴ *Ibidem*, p.11.

Mendonça, por sua vez, sem se dissociar da posição de Ferreira, também refuta a interpretação autorizativa do Orçamento e abrange o ideal vinculante de suas disposições, e desenvolve duas vertentes possíveis, para se conceber essa natureza: a vinculação autêntica e a mínima²¹⁵.

Compreende a vinculação autêntica a interpretação de que, sendo o Orçamento lei, o Administrador está estritamente vinculado à execução. Dele é afastada a possibilidade de deixar de agir, ignorando as disposições orçamentárias ao seu alvedrio²¹⁶. Admite-se, nessa teoria, aplicar as alterações das disposições orçamentárias por créditos adicionais ou suplementares, pois se justificam por situações e necessidades concretas²¹⁷.

A discricionariedade do Administrador na tomada de decisões não é ignorada, na medida em que é típica da atividade de administrar, atrelada à conveniência e à oportunidade, cuja seara não pode ser invadida pelo legislador por meio da lei do Orçamento, como obrigá-lo a firmar contratos ou interferir no quadro administrativo, determinando a realização de concursos. Assim, as dotações destinadas a enfrentar tais despesas não têm condão coercitivo²¹⁸.

Porém, reconhecendo a impossibilidade de o legislador prever todas as hipóteses de gastos públicos, no menor grau de especificidade, no desempenho das atividades administrativas, admite esta linha doutrinária - a chamada "discricionariedade interna" -, que permite verificar, dentro da dotação, liberdade de direcionamento. Sem prejuízo da separação dos Poderes, ressalva ao legislador o poder de impor exigências específicas, porquanto a discricionariedade administrativa deve decorrer da própria lei e não do inverso²¹⁹.

Não se admite, ainda, por essa teoria, na hipótese de definição no Orçamento de política pública apenas com a especificação genérica dos objetivos – o que, observa Mendonça, é a tendência atual de normas -, mediante dotações orçamentárias abertas, de amplo espectro de liberdade administrativa, a extensão interpretativa de que se possui um cheque em branco que autorize o exercício do dever indiscriminado e genérico de gastos, ou legítimo suposto direito intrínseco à

²¹⁵ MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil* – devido processo orçamentário e democracia, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2010, p. 392-397.

²¹⁶ Ibidem, p. 392.

²¹⁷ Idem.

²¹⁸ MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de, op. cit., p. 393.

²¹⁹ Ibidem, p. 393-394.

realização de gastos, por si só, sem observância aos deveres impostos pela ordem jurídica aos Entes Públicos²²⁰.

Já as atividades da Administração objetivamente definidas no Orçamento são dotadas do atributo da exigibilidade²²¹.

No caso de não se concretizar a arrecadação necessária para enfrentar a dotação orçamentária na integralidade, destaca Mendonça a possibilidade de “execução razoável”, assim entendida como a faculdade de se exigir o adimplemento da obrigação imposta pelo desenvolvimento de atividades economicamente compatíveis com a receita, afastando-se a possibilidade meramente negativa de execução por parte do Administrador ou realização ineficiente e descompromissada com a prioridade estabelecida pelo legislador²²².

Mas não se mostra razoável exigir que a realização da totalidade dos gastos, seja porque o fim foi atingindo com menos do que o previsto, seja porque eventual saldo não se mostra suficiente para a implementação de novas atividades no mesmo sentido da norma. Em qualquer caso, incumbe ao Administrador esclarecer as razões de não implantação do recurso previsto²²³.

Mendonça trata da teoria da natureza orçamentária de vinculação mínima, assim entendida como o dever do administrador público de motivar o não cumprimento às normas orçamentárias, como fruto da deliberação popular²²⁴.

A motivação, como expressão de várias disposições constitucionais e infraconstitucionais, proporcionará mais controle pela sociedade das ações do governo, a que incumbe se expor, para explicar as razões de desatenção à norma, em respeito ao processo político de escolha de necessidades e prioridades públicas²²⁵. Ela funciona como prisma para compreensão das possibilidades e funil no direcionamento das prioridades²²⁶. Não deve ser compreendida como obstáculo ao exercício das atividades da Administração, mas como reforço, legitimado pela compreensão e pela aceitação pública, para a continuidade.

²²⁰ Idem, p. 395.

²²¹ Idem.

²²² Idem.

²²³ MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de, op. cit.

²²⁴ Ibidem, p. 396.

²²⁵ Idem.

²²⁶ Idem.

O dever de motivar decorre também do direito de acesso à informação – art. 5.º, inc. XXXIII, Constituição Federal - a todos assegurado constitucionalmente, inclusive em se tratando de matéria de interesse público²²⁷.

Em qualquer das duas frentes, sugere Mendonça que:

[...] o processo deliberativo orçamentário seria convertido em verdadeiro momento decisório, criando-se um novo e privilegiado espaço de controle social do Poder Público, sem prejuízo das demais implicações referidas ao longo do trabalho. O orçamento deveria funcionar como uma pauta de prioridades, definida de forma deliberativa e com ampla publicidade²²⁸.

Em oposição, o autor critica as condições do Orçamento no quadro social marcado pelo modelo meramente autorizativo:

No entanto, como não é vinculante nem mesmo *a priori*, o resultado é exatamente o oposto. O orçamento se converte na saída fácil: uma forma de manter na pauta decisória formal e até de dar tratamento supostamente privilegiado a questões que não poderiam ser simplesmente esquecidas – como diversas necessidades sociais prementes –, sem, contudo, assumir compromissos reais. Cria-se uma pauta simbólica de prioridades, que acaba falseando o processo político. Tal constatação já bastaria para se pensar em levar a sério o orçamento público e sua execução²²⁹.

A posição de Ferreira, refletida na teoria da vinculação mínima defendida por Mendonça, parece a mais acertada. De um lado, pretende-se adjetivar o Orçamento como lei no sentido meramente formal, com previsões apenas autorizativas, que inutiliza o processo legislativo, rebaixando a importância do Legislativo na escolha das metas a serem alcançadas pela Administração Pública e na determinação dos serviços públicos prioritários para aquele exercício financeiro, em observância aos interesses sociais, configurando afronta aos ditames democráticos e à tripartição de Poderes. De outro lado, a atribuição aos dispositivos de *status* impositivo do qual o gestor público não possa se dissociar, devendo garantir a fiel execução de todos os programas sem considerar incapacidades, inexecuibilidades ou mesmo inconveniências deflagradas por situações imprevisíveis ou não passíveis de controle, mostra-se inviável, manifestamente atentatório à razoabilidade e à eficiência.

²²⁷ Idem.

²²⁸ Idem, p. 397.

²²⁹ MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de, op. cit.

Assim, a conjugação das duas posições se apresenta como a alternativa interpretativa mais razoável e adequada à sistemática político-administrativa do Brasil. Nesse sentido, destaca-se a natureza do Orçamento jurídico no Brasil, consoante o ensinamento do constitucionalista José Afonso da Silva:

É certo que os funcionários administrativos devem cumprir as metas previstas na programação orçamentária, e não o podem fazer livremente, mas nos termos e limites fixados na lei do orçamento. Não podem deixar de cumprir as atividades e projetos constantes da lei de orçamento sem justificativa para tanto, ou com a simples justificativa de que não eram obrigados a executá-las, porquanto a lei não lhes dá mais do que uma autorização para isso, ficando sua efetivação dependendo de sua vontade exclusivamente²³⁰.

O caráter *sui generis* do Orçamento: ser impositivo, mas admitida a justificativa, o esclarecimento sobre a não execução, com o detalhamento das razões da impossibilidade, decorre não só do dever de informação, corolário do princípio da publicidade, ou do dever de fundamentação dos seus atos por parte do Administrador Público, mas em especial do dever de prestar contas à sociedade, típico do exercício das funções inerentes ao mandato que desempenha e lhe foi conferido pela expressão máxima da soberania popular no sistema representativo brasileiro: o voto.

Nesse sentido, também, vai se posicionar o Supremo Tribunal Federal, consoante se verificará em tópico próprio.

3.1.2 Definição da natureza jurídica do Orçamento a partir do exame do sistema de normas constitucionais e infraconstitucionais

A Constituição Federal de 1988 reflete a afinada coexistência de três mandamentos normativos de importância. Origina-se privativamente do representante do Executivo, nos termos previstos no art. 165, **caput**, e do inc. I ao III. São eles o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual.

Tais diplomas normativos se encontram unidos por um propósito fundamental: garantir a promoção da arrecadação de receitas e a realização de despesas sob o amparo dos princípios da economicidade e da eficiência, buscando a mais ampla consecução dos interesses públicos, pela utilização de instrumentos de

²³⁰ SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 272. Nessa mesma linha também se posiciona MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil* – devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 392-397.

programação e planejamento na operacionalização das finanças públicas²³¹, sob a vertente da busca pelo melhor resultado²³².

Sob esse viés, o Plano Plurianual - PPA é previsto no texto constitucional como instrumento de atuação regionalizada destinado a fixar as diretrizes, definir os objetivos e firmar as metas a serem atingidas pela Administração por ocasião da realização das despesas de capital e outras que destas decorrerem, assim como para a realização de programas caracterizados pela duração continuada, nos termos do disposto no § 1º do art. 165. O PPA vigora por quatro anos, sempre ultrapassando a vigência de um mandato executivo para outro. Os principais objetivos da Administração, em magnitude e ampliação, estão definidos no Plano Plurianual.

Como próximo passo no processo de tornar eficiente a atividade financeira, o constituinte prevê, em seguida à elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que, além de possuir o especial fim de orientar a preparação e a produção da Lei Orçamentária anual, incumbe-se de definir metas e prioridades, além de compreender as despesas de capital para o exercício que lhe sucede, tratando, ainda das modificações na legislação tributária e disciplinando sobre a aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, consoante se verifica da leitura do § 2º do art. 165. Inclusive prevê o art. 169, § 1º, inc. II, Constituição, a necessidade de prévia autorização na LDO, para criar certas despesas.

Destaca-se que o STF por vezes já reconheceu o lugar de destaque da LDO no sistema de leis nacional, asseverando estar posicionada entre os mais importantes diplomas normativos²³³.

A Lei de Responsabilidade Fiscal sobreleva a função da Lei de Diretrizes

²³¹ TORRES, Ricardo Lobo, op. cit., p. 78.

²³² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno* – legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008, p. 123 e ss.

²³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. *ADIn nº 612/RJ*. Rel. Min. Celso de Mello. Trecho do voto do Relator: “A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, § 2º, da Carta Federal, compreende as metas e prioridades da Administração Pública, inclusive as despesas de capital par o exercício financeiro subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. [...] Esse ato estatal, que constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do sistema orçamentário brasileiro, traduz espécie legislativa de caráter temporário. “Trata-se” – consoante acentua José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 613, 5.ª ed., 1989, RT) – “de lei anual”, na medida em que, “por sua natureza [...] deve preceder à elaboração orçamentária, porque ela é que vai dar as metas e prioridades que não de constar do orçamento anual”. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=927>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

Orçamentárias, pois dispõe caber-lhe tratar do equilíbrio das receitas e dos gastos; estabelecer critérios e meios, para promover a limitação dos empenhos; relacionar normas, para promover o controle de custos; avaliar os resultados dos programas desenvolvidos a partir dos recursos do Orçamento. Compete-lhe ainda dispor sobre condições e requisitos, para transferir recursos a atores públicos e privados, consoante reza o art.4.º, inc. I, alíneas “a”, “b”, “e” e “f”. A LRF prevê também, nos parágrafos do art. 3º, a integração da LDO ao Anexo de Metas Fiscais.

Para completar o tripé vinculado às demais normas do sistema - PPA e LDO - , a Lei Orçamentária Anual, no art. 165, § 5.º, incs. I, II e III, Constituição Federal, dotada de mais concretude, detalhando para o exercício que regula despesas e receitas, dispõe sobre os Orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social. A Lei deve vir acompanhada, como impõe o art. 165,§ 6º, CF/88, da análise demonstrativa dos efeitos, por região, da renúncia de receitas - incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária e de concessão de créditos – sobre o Orçamento como um todo, no intuito de garantir o equilíbrio entre a arrecadação e os gastos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal complementa os requisitos mínimos fixados na Constituição Federal no art. 165, § 6º, a serem previstos na LOA, asseverando no art. 5.º a necessidade de que contemple anexo demonstrativo da compatibilidade entre o Orçamento e os objetivos e as metas definidos no anexo de metas fiscais da LDO.

A LOA deve apresentar também as medidas compensatórias para a renúncia de receitas e para o aumento relacionado às despesas obrigatórias de natureza continuada. Ou seja, todas essas normas constituem a base da atuação da Administração. No processo de planejamento pela busca de resultados, estabelecem metas e prioridades, refletindo o princípio constitucional da eficiência, do qual o Administrador Público não pode se distanciar.

Já o Orçamento dita os passos: em primeiro, nenhum programa ou projeto pode ser iniciado, tampouco realizadas ou contraídas despesas sem previsão no Orçamento. Essas e várias outras são as vedações trazidas pela Constituição Federal ao Administrador em respeito às normas orçamentárias, consoante se pode

verificar da leitura do art. 167²³⁴, das quais não pode se dissociar. Em segundo, a inobservância às normas orçamentárias quando da realização de despesas pode caracterizar a prática de crime de responsabilidade por parte do agente público, nos termos estabelecidos pela Lei n.º 1.079/50 e pelo Decreto-lei n.º 201/67.

A Constituição Federal reforça essa consequência, ao tipificar como crime de responsabilidade toda atuação do Presidente da República que atente contra as disposições constitucionais, em especial que contraria a legislação orçamentária: “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...)VI - a lei orçamentária; [...]”.

Essas disposições afastam o arbítrio não autorizado da atuação presidencial, que deve respeitar os preceitos constitucionais perseguidos pela Lei Orçamentária, voltada a alcançar o desenvolvimento nacional, reduzir as desigualdades sociais e regionais, erradicar a pobreza e os demais objetivos previstos no art. 3.º da Carta. Se a atuação do Chefe do Executivo se voltar contra a legislação orçamentária, está

²³⁴ Constituição Federal de 1988: “Art. 167 São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados; VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º; IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa. X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. § 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62. § 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta. § 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo”.

refutando os princípios fundamentais que norteiam e alicerçam toda a Constituição Federal.

Além disso, ressaltando o caráter vinculante do Orçamento, frisa-se que ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, inc. IX, Lei n.º 8.429/92, cuja sanção está prevista no art. 12, inc. II, mesma norma.

Assim, a identificação, seja na Constituição Federal, seja na legislação infraconstitucional, de dispositivo que consagre a ideia de execução do Orçamento pelo Executivo como faculdade não se mostra possível. Ao contrário, a interpretação sistêmica dos princípios e das normas que tratam de planejamento e orçamento no ordenamento jurídico brasileiro destaca o dever de execução. É o que se pode aferir da conjugação do disposto nos arts. 165, § 8º²³⁵, e 174²³⁶, Constituição Federal, nos arts. 47 e 48²³⁷ da Lei n.º 4.320/1964 e no art. 8º da Lei n.º 8.666/1993²³⁸.

Registra-se que até o contingenciamento constitui prova da impositividade do Orçamento, na medida em que, se assim não o fosse, bastaria deixar de fazer, diante da liberdade que teria o gestor diante de um orçamento meramente autorizativo.

²³⁵ Constituição Federal de 1988: “Art. 165 [...] § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

²³⁶ Constituição Federal de 1988: “Art. 174 Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei”.

²³⁷ BRASIL. *Lei n. 4.320/64*: “Art. 47 Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”.

²³⁸ BRASIL. *Lei n. 8.666/93*: “Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução. Parágrafo único. É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei”.

Destaca-se, pois, a vinculação política ao Orçamento público, com os entes e os seus representantes adstritos à Lei Orçamentária, em fiel observância ao princípio da legalidade, que conduz toda a atividade da Administração Pública.

Dessa forma, do conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais extrai-se a importância do feixe normativo que compõe o sistema orçamentário, não sendo crível, dada a relevância, se dissociar da materialidade das normas que lastreiam toda a atividade estatal, tampouco dissociá-las do caráter impositivo, emergindo a exigibilidade em favor da sociedade, destinatário final.

Mas, sendo o Supremo Tribunal Federal o guardião da Constituição e dos seus primados, autor melhor não há, para definir a natureza das leis orçamentárias que dela decorrem.

3.2 Posição do Supremo Tribunal Federal quanto à natureza da peça orçamentária

O controle de constitucionalidade das normas no Brasil, ou seja, a análise de sua adequação e a compatibilização com a Constituição Federal é feito pelo exercício da jurisdição, podendo ser concentrado ou difuso.

Trata-se de controle concentrado aquele executado exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal na qualidade de guardião da Constituição. Ele não é voltado à proteção e à satisfação restrita de interesses individuais; ao contrário, destina-se à garantia da manutenção do interesse público, protegendo todo o sistema jurídico de normas, pela análise e pelo controle de constitucionalidade.

Já o controle difuso de constitucionalidade é exercido não como o fim exclusivo da demanda, mas como meio para concluir pela existência ou não do direito reclamado. Em qualquer juiz ou tribunal, quando, para dizerem quanto à existência ou não do direito, precisam antes analisar se a norma sob sua análise é constitucional ou não. Assim, para que consigam julgar as ações judiciais, precisam analisar previamente a constitucionalidade de alguma lei ou ato normativo em que se funda ou cujas validade e eficácia pretende afastar.

Ainda sob a luz da Constituição de 1946, o Supremo Tribunal Federal definiu o conceito de lei orçamentária, firmando o entendimento de que o Orçamento é lei apenas em sentido formal, pois considerada como ato administrativo que apenas foi exteriorizado sob a forma de lei, não conferindo direito subjetivo àqueles a que se destina. Assim se fundamentou a decisão em desfavor da União proferida por

ocasião do Recurso Extraordinário n.º 34.581 - DF, de relatoria do Min. Cândido Motta Filho, que tinha por objeto a reforma da decisão do Tribunal Federal de Recursos que reconhecia o direito de receber a diferença dos valores consignados na lei orçamentária – Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros) – pela Escola de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro²³⁹:

O orçamento, como uma aprovação prévia da receita e das despesas públicas, é uma lei formal. É um plano de governo, proposto pelo Executivo. Como diz Aliomar Baleeiro, “é em face das necessidades e medidas planejadas para satisfazê-las, que os representantes concedem ou não, autorização para a cobrança de impostos pelas várias leis anteriormente existentes” (Limitações constitucionais, ao poder de tributar, p. 15).

Assim é uma lei de características sui generis, pela qual a Administração fica autorizada a cobrar impostos e a fazer várias e determinadas despesas. Portanto é uma lei autorizativa. Pode-se dizer, pondo-se à margem a interessante e larga discussão sobre o assunto, que ela não é só lei formal, mas que ela estabelece aquilo que pode ou não fazer o Governo, em sua gestão financeira. Assim, no plano administrativo, diante da autorização orçamentária, pode o Governo deixar de aplicar esta ou aquela verba, uma vez que assim o exijam os superiores interesses da administração. Por isso, Hauricu ensina: “*Le budget est l’acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des administrations publiques*” (Droit Administratif, p. 899).

O simples fato de ser incluída uma verba auxílio a esta ou aquela instituição, não cria, de pronto, direito, a este auxílio, que depende da apreciação do Governo, porque o ato do Executivo tem em vista, o que visa também o orçamento – a ordenação da vida financeira do Estado”. E é por isso que Alcino Pinto Falcão e Aguiar Dias, asseveram em sua “Constituição anotada”, p. 180: “[...] a daí o dizer-se que não chega a ser propriamente uma lei a chamada lei orçamentária, tão certo é que o seu objetivo é a ordenação financeira do estado, contendo que situa o orçamento entre as leis formais que são somente pela autoridade legislativa de que emanam, mas, em substância, atos de governo ou administrativos”.

Esse posicionamento será mantido por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário de n.º 75.908, julgado em 1973, no qual o estado do Paraná intentava

²³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. *RE nº 34.581 - DF*. 1.ª Turma, Rel. Min. Candido Motta Filho, julg. 10.10.1957, publ. 4.12.1957 em audiência, p. 249-250. Ementa: “Conceito de lei orçamentária. O simples fato de ser incluída uma verba auxílio, no orçamento, que depende de apreciação do governo, não cria direito a seu recebimento”.
Acórdão disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RE_34581_DF_1277901930854.pdf?Signature=t61vYc%2BKlYk%2BqBuNllcpbnITcEg%3D&Expires=1504034399&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=d68e100d3b09afb6baa0c12a4718ed8c>. Acesso em: 15 ago. 2017.

afastar a obrigação de pagar à Fundação “Casa do Trabalhador” Cr\$115.500,00 (cento e quinze mil e quinhentos cruzeiros), que haviam sido previstos em seu favor na lei orçamentária e reconhecidos como exigíveis pelo Tribunal de Justiça do estado do Paraná, que negou a necessidade de novas leis para concretizar a previsão orçamentária, sob pena de redundância, bastando apenas o requerimento formalizado do destinatário da norma. O Supremo Tribunal Federal entendeu, na ocasião, não haver a obrigação de repasse, negando a exigibilidade da previsão orçamentária, por entender o Orçamento como lei apenas no sentido formal, razão pela qual as previsões não constituiriam direitos exigíveis e não passíveis de cobrança perante o Judiciário. O Acórdão foi assim ementado: “Orçamento. A previsão de despesa, e, lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial, Carência de ação. Recurso conhecido e provido”²⁴⁰.

Com a edição da Constituição Federal de 1988, e por bom tempo, o Supremo, em decorrência de nova interpretação de sua competência quanto ao controle concentrado de constitucionalidade, insculpida no art. 102, inc. I, alínea “a”, Carta Magna, que lhe assegura o processamento e o julgamento originário das ações diretas de inconstitucionalidades de lei ou ato normativo federal ou estadual, passou a somente admitir conhecer das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs, se as leis e os atos normativos analisados para confronto constitucional estivessem marcados pelos atributos da generalidade, da abstração, como também da impessoalidade e da normatividade. Eles deveriam possuir carga normativa material, não sendo lei apenas em sentido formal.

Esse posicionamento remonta ao julgamento da ADI 647, em 1992, quando aquela Corte afastou as normas orçamentárias de seu controle via ação direta de inconstitucionalidade, sob o argumento de que tais ações se prestam ao controle de constitucionalidade das normas jurídicas em abstrato, não podendo ser utilizadas para provocar o “[...] controle de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei – as leis meramente formais, porque têm forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinam relações em abstrato”²⁴¹.

²⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *RE n.º 75.908 - PR*, 1.ª Turma. Rel. Min. Oswaldo Trigueiro. Julg. em 6.6.193. Audiência de Publicação de 8.8.1973.

²⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *ADI n.º 647*. Rel. Min. Moreira Alves, DJ, 27.3.92, p. 3.801.

A concretude dos atos, ainda que expressos na forma legislativa, retirava-lhes a força normativa e a abstração, consoante havia reconhecido aquele Tribunal no julgamento da ADIn n.º 283. de relatoria do Ministro Celso de Mello, ainda em 1990: “Os atos estatais de efeitos concretos – porque, despojados de qualquer coeficiente de normatividade ou de generalidade abstrata – não são passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimação constitucional”²⁴².

Com base nesse entendimento, a Corte Suprema se filiou à corrente que sustenta o caráter meramente formal e não material das leis orçamentárias, compreendendo-as apenas como mero ato administrativo de efeito concreto travestido sob a forma de lei, mas que com ela não se confunde, por lhe faltar normatividade, generalidade e abstração, afastando o controle concentrado de constitucionalidade.

Assim, em 1998, o Supremo Tribunal já havia pacificado o posicionamento de que as normas orçamentárias, em especial o Orçamento de despesa e as alterações constituíam atos políticos ou administrativos desprovidos de generalidade, consoante se extrai do julgamento da ADI n.º 1.716, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence²⁴³.

Classificou o Relator, naquela oportunidade, as leis orçamentárias como atos de legislação orçamentária, tratando do Orçamento anual das despesas e suas alterações durante o exercício; quanto a sua natureza, asseverou que “[...] são exemplo paradigmáticos de leis formais, isto é, de **atos administrativos de autorização**, por definição, de efeitos concretos e limitados que, por isso, o Supremo Tribunal tem subtraído da esfera objetiva do controle abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos”. (grifos nossos)

²⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *ADIn n.º 283*. Rel. Min. Celso de Mello, DJ, 12.3.90, p. 1.691.

²⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *ADI nº 1.716*. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ de 27.3.1981. “Medida provisória: limites materiais à sua utilização: autorizações legislativas reclamadas pela Constituição para a prática de atos políticos ou administrativos do Poder Executivo e, de modo especial, as que dizem com o orçamento da despesa e suas alterações no curso do exercício: considerações gerais. II. Ação direta de inconstitucionalidade, entretanto, inadmissível, não obstante a plausibilidade da arguição dirigida contra a Mprov. 1.600/97, dado que, na jurisprudência do STF, só se consideram objeto idôneo do controle abstrato de constitucionalidade os atos normativos dotados de generalidade, o que exclui os que, malgrado sua forma de lei, veiculam atos de efeito concreto, como sucede com as normas individuais de autorização que conformam originalmente o orçamento da despesa ou viabilizam sua alteração no curso do exercício. III. Ação de inconstitucionalidade: normas gerais e normas individuais: caracterização.”

Assim, reconhecia o Supremo Tribunal Federal o caráter político das leis orçamentárias, porém afastava o viés normativo, afastando-lhes a possibilidade de controle de constitucionalidade pelo controle concentrado mediante ADIs.

Em outra oportunidade, a Máxima Corte também asseverou que a lei de diretrizes orçamentárias possui objeto determinado, além de apresentar destinatários certos, o que afasta a fiscalização jurisdicional no controle abstrato. Esse é o entendimento que se extrai do julgamento da ADI-MC nº 2.484, cujo Relator foi o Min. Carlos Velloso²⁴⁴.

Mas é no julgamento da ADI n.º 1.640 que o Supremo Tribunal - marco mais recente utilizado como base para os julgamentos que seguiram – ratificará o posicionamento adotado décadas antes, analisando mais profundamente a natureza do Orçamento, reconhecendo-lhe apenas como lei em sentido formal, como ato administrativo-político de efeitos concretos, desprovido de força normativa. A decisão foi assim ementada:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. [...]. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, "A", DA C.F. 1. **Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo.** Precedentes. 2. [...] 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar. Plenário. Decisão unânime. (ADI-QO nº 1.640, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 03.04.1998). (grifos nossos).

Vários são os julgados que conformarão a manutenção desse posicionamento, consoante se pode verificar das decisões proferidas na ADI-MC nº 2.057, Rel. Min. Maurício Corrêa, ADI-MC nº 2.535, Rel. Min. Sepúlveda Pertence,

²⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. CONSTITUCIONAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI-MC nº 2.484*, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 14.11.2003. Lei com Efeito Concreto. Lei de Diretrizes Orçamentárias: Lei 10.266, de 2001. "I. - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade. II. - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida."

ADI nº 3.487, Rel. Min. Ellen Gracie, ADI nº 3.709, Rel. Min. Cezar Peluso, ADI nº 3.487, Rel. Min. Ellen Gracie, e ADI nº 3.709, Rel. Min. Cezar Peluso, publicadas no Diário da Justiça em 31.03.2000, 21.11.2003, 17.05.2005, 15.05.2006, 17.05.2005 e 15.05.2006, respectivamente.

Incorporado o espírito do posicionamento até então sedimentado na Corte, destaca-se o teor da fundamentação do julgamento monocrático exarado por ocasião do julgamento da ADI n.º4041, em que o Partido dos Democratas questionava a constitucionalidade da Medida Provisória n.º 420/2008, pela qual foi realizada a abertura de crédito extraordinário de R\$ 12.500,000,00,00, cujo fim, consoante fundamentação, era propiciar o aumento do limite operacional do BNDES, possibilitando a ampliação de novos investimentos e a execução de projetos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento, sob o argumento de que a abertura ofendia o art. 62, § 1.º, inc. I, “d”, Constituição, por faltar à abertura extraordinária os requisitos da imprevisibilidade e da urgência. Quando da apreciação, o Rel. Min. Menezes Direito negou conhecimento à ADI, afastando o cabimento, asseverando que

[...] as leis que veiculam matéria orçamentária, limitando-se à previsão de receita e despesa, ou, ainda, à abertura de créditos orçamentários, configuram leis unicamente em sentido formal, não sendo dotadas de generalidade e abstração, caracteres próprios dos atos normativos, os únicos passíveis de controle de constitucionalidade pela via principal²⁴⁵.

Registra-se que no final de 2004, o Supremo Tribunal Federal soprou os primeiros ventos que sinalizavam possível mudança de direção, ao admitir a ADI n.º 2.925 de relatoria da Ministra Ellen Grace, que tinha por objeto a análise, à luz da Constituição Federal, de dispositivo da Lei Orçamentária da União – Lei n.º 10.640/03 -, a viger durante o exercício de 2004, que autorizava a abertura de crédito suplementar a serem supridos pelos recursos auferidos com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE contrariava o disposto no art. 177, § 4.º, inc. II, do texto constitucional, por estes terem destinação específica, não podendo ser utilizados para outros fins. Apesar de o voto da Relatora acompanhar o posicionamento até então assentado, outro foi o desenrolar. O Min. Marco Aurélio

²⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *ADI 4.041*. Rel. Min. Menezes Direito, julgado em 12/3/2008, publicado no DJe-054. Divulg. 26/3/2008, Public. 27/3/2008.

destacou a necessidade de não se generalizar a ideia de que toda lei orçamentária estava fora do alcance do confronto constitucional e da análise por aquela Corte, sob pena de, em assim o fazendo, alçar as normas orçamentárias a um patamar superior ao da Constituição. Eis o excerto do seu voto: “Se entendermos caber generalização, afastando por completo a possibilidade do controle concentrado, desde que o ato impugnado seja lei orçamentária, terminaremos por colocar a lei orçamentária acima da Carta da República. Por isso, a meu ver, há que se distinguir caso a caso”²⁴⁶.

Os Ministros Sepúlveda Pertence e Gilmar Mendes manifestaram inquietação quanto à posição então firmada e destacaram a necessidade de se rediscutir o tema, revisitando-se o entendimento até então definido.

Durante as discussões, o Ministro Ayres Britto se posicionou pela revisão do entendimento até então formado, que afastava do Supremo o controle de constitucionalidade das normas orçamentárias. Destacou a importância da norma para a Administração, a posição na pirâmide normativa, assim como as severas consequências do descumprimento, em especial por configurar crime de responsabilidade, consoante se vê a seguir:

[...] a lei orçamentária é para a Administração Pública, logo abaixo da Constituição, a lei mais importante, até porque o descumprimento dela implica crime de responsabilidade. Imunizar a lei orçamentária contra o controle abstrato, acho um pouco temerário, também, vamos blindar a lei orçamentária contra o controle objetivo de constitucionalidade²⁴⁷.

Como observou o Ministro Cezar Peluso, “Não é o fato de estar dirigida a sujeito determinado, como seu destinatário, que descaracteriza a abstração e a generalidade da norma”. Finalizou que “O caso, aqui, parece-me de norma de competência, isto é, de norma que dá a certo sujeito o poder de caráter geral para praticar uma série de atos, os quais é que serão concretos”²⁴⁸.

Nota-se que o Ministro Carlos Velloso fez questão de registrar seu posicionamento no sentido de que, quando se tratasse das Leis de Diretrizes Orçamentárias, estas tinham efeitos concretos, por finalizarem estes com o

²⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. ADI 2.925-8. Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 11/12/2013, p. 123. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

²⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. ADI 2.925-8, op. cit., p. 127.

²⁴⁸ Ibidem, p. 131-132.

encaminhamento da Lei Orçamentária Anual - LDO, o que afastava o controle de constitucionalidade pelo Supremo, no que foi contraposto pelo Ministro Sepúlveda Pertence, que destacou hipótese de conhecimento pelo Tribunal na ADI n.º 2.108 de dispositivo de LDO, “[...] porque vinculava a execução orçamentária mensal à receita líquida” e, apesar da vigência temporária, por ocasião do julgamento lhes foi compreendida como geral”²⁴⁹.

Contudo, foi por ocasião do julgamento da Medida Cautelar em ADI n.º 4.048-1, em 2008, que se consolidou a mudança do entendimento do STF. A Corte revisou sua jurisprudência, passando a reconhecer a possibilidade de controle em abstrato das normas orçamentárias, independentemente do caráter geral ou específico, concretude ou abstração, nos seguintes termos:

EMENTA: Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória n.º 405, de 18.12.2007. Abertura de crédito extraordinário. Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do Poder Executivo na edição de medidas provisórias. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei n.º 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. Controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias. Revisão de jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade²⁵⁰.

²⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. ADI 2.925-8, op. cit., p. 131-135.

²⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. MC - ADIN n.º 4.048-1 DF. Rel. Min. Gilmar Mendes, Julg. em 14.05.2008, DJe n.º 157, Divulg. 21.8.2008, Publ. 22.8.2008. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1046_ADI-MC_4.048_Integra.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2017. O acórdão foi assim ementado: “EMENTA: Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória n.º 405, de 18.12.2007. Abertura de crédito extraordinário. Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do Poder Executivo na edição de medidas provisórias. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei n.º 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. Controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias. Revisão de jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. III. Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do Poder Executivo na edição de medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e

Por ocasião do julgamento, foi construída a ideia de que, ainda que se tratasse o Orçamento de ato de efeito concreto, o próprio ordenamento exigia a edição sob a forma de lei; quanto ao exercício do controle de constitucionalidade pelo STF, o constituinte não distinguiu entre leis dotadas de generalidade e abstração ou não. Entendeu não ser possível retirar o controle constitucional da Corte, quando as instâncias ordinárias também o fariam na análise dos casos concretos. Além disso, frisou que, para a competência se configurar, o que devia ser abstrato era o processo “[...] e não o ato legislativo submetido ao controle de constitucionalidade”²⁵¹.

O Supremo, acompanhando o voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, entendeu não ser plausível se ater a elementos acidentais, como “[...] suposta generalidade, impessoalidade e abstração ou a pretensa concretude e singularidade do ato do Poder Público”²⁵². Referiu-se especialmente à obra de Canotilho²⁵³, destaca que: “*Os estudos e análises no plano da teoria do direito indicam que tanto se afigura possível formular uma lei de efeito concreto – lei casuística - de forma genérica e abstrata quanto seria admissível apresentar como lei de efeito concreto regulação abrangente de um complexo mais ou menos amplo de situações.*”²⁵⁴

Por mais de uma oportunidade, o Ministro Carlos Britto frisou que “a lei é o ato de aplicação primária da Constituição”, razão pela qual “inova a ordem jurídica”. Especialmente quanto às leis orçamentárias, enfatizou que “[...] abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o

urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. Medida cautelar deferida. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008”.

²⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *ADI 4.048-MC/DF*, p. 65.

²⁵² *Ibidem*.

²⁵³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5.ª ed., Coimbra: Almedina, 1992, p. 625-626.

²⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *ADI 4.048-MC/DF*, p. 65.

destino da coletividade [...] é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”²⁵⁵.

Com voto vencido, o Ministro Cezar Peluso não reconheceu à legislação orçamentária a condição de lei, nem ao mesmo de lei formal, filiando-se à corrente daqueles que a compreendem como ato administrativo autorizativo complexo, praticado em conjunto entre Executivo e Legislativo²⁵⁶.

Concluíram então os Ministros pela necessidade de rever a jurisprudência do Supremo, passando a admitir o controle abstrato de constitucionalidade sobre leis de efeito concreto e reconhecendo ao Orçamento a condição de lei material.

A Corte foi além. Os Ministros do Supremo, da atual composição, nos autos da MC - ADIN n.º 4.663²⁵⁷ reconheceram a natureza impositiva da lei orçamentária, independentemente da origem da previsão, seja do projeto de lei orçamentário do Executivo, seja de origem em emenda do Parlamento.

Em referida ação o Governador do Estado do Rondônia questionou a constitucionalidade de vários dispositivos inseridos ou alterados na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – Lei Estadual n.º 2.507/2011 por emenda parlamentar, dentre eles o inciso XVII artigos 3º, com a seguinte redação:

Art. 3º. [...]

XVII - Garantir a aplicação dos recursos das emendas parlamentares ao orçamento estadual, das quais, os seus objetivos passam a integrar as metas e prioridades estabelecidas nesta Lei.

Sustentou o Governador a inconstitucionalidade de referido dispositivo por ofensa ao Princípio da Impessoalidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, por atribuir às emendas parlamentares a condição ou privilégio de metas e prioridades a serem perseguidas pela Administração, garantindo-lhes inafastavelmente a aplicação dos recursos necessários a sua implementação.²⁵⁸

Por ocasião da apreciação liminar da medida cautelar o relator, Min. Luiz Fux, se posicionará pela suspensão dos efeitos de referido dispositivo, sob as seguintes premissas:

²⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *ADI 4.048-MC/DF*, op. cit., p. 92.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 93.

²⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. MC - ADIN n.º 4.663 – MC/RO. Rel. Min. Luiz Fux, Julg. em 15.10.2014, DJe n.º 246, Divulg. 15.12.2014, Publ. 16.12.2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4149160>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

²⁵⁸ *Ibidem*.

5. Ofende a Constituição Federal, que encampa a necessária harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º) e impõe o dever de planejamento na atividade financeira do Estado (CF, art. 166, §§ 1º e 2º), a norma constante da LDO estadual que confere o status de “metas e prioridades da Administração Pública” a toda e qualquer emenda parlamentar apresentada à lei orçamentária anual, a fim de garantir a aplicação dos respectivos recursos – art. 3º, XVII, da Lei nº 2.507/11. Frustração, in casu, da teleologia subjacente ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, com a chancela de uma espécie de renúncia de planejamento em prol de regime de preferência absoluta das decisões do Legislativo.

6. As normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina financista, a denominada força vinculante mínima, a ensejar a imposição de um dever *prima facie* de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo no postulado da razoabilidade, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou fruto de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, de modo que a atribuição de regime formal privilegiado exclusivamente às normas oriundas de emendas parlamentares viola a harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º).²⁵⁹

Assim, o Ministro entendeu que ao se atribuir *regime formal diferenciado* para as normas orçamentárias oriundas emendas parlamentares, privilegiando-se em absoluto sua consecução em detrimento das normais gerais advindas do Executivo, no que chamou de “renúncia de planejamento”, a norma vergastada atentou contra a harmonia entre os Poderes, princípio constitucional basilar insculpido no art. 2.º, assim como se afasta da finalidade que se abstrai do art. 165, par. 1.º e 2.º da Carta Magna, razão pela qual foram suspensos os seus efeitos cautelarmente.

Adotando a *teoria da vinculação mínima*, Fux destaca a posição doutrinária de Mendonça referida no item anterior, que parte da concepção de que o Administrador tem o dever promover a execução do orçamento, sendo necessária justificativa quanto a eventual impossibilidade de fazê-lo.

Referida decisão não deixa dúvidas quanto ao caráter impositivo das normas orçamentárias, como corolários dos princípios da separação dos poderes, da legalidade orçamentária e da democracia. Assim como, destaca também que não há distinções entre o potencial coercitivo das normas orçamentárias, sejam advindas de emendas parlamentares ou do Executivo. É o que se observa da fundamentação da decisão a seguir transcrita²⁶⁰:

²⁵⁹ Idem, p. 3.

²⁶⁰ Idem, p. 19.

Novas vozes, porém, inspiradas nos princípios da Separação de Poderes (CF, art. 2º), da legalidade orçamentária (CF, art. 165, caput e inc. I a III) e da democracia (CF, art. 1º, caput), têm apontado para a necessidade de se conferir força vinculante ao orçamento público, como forma de reduzir o incontestável arbítrio do Poder Executivo em prol da imposição de um dever relativo – e não verdadeiramente absoluto, saliente-se – de observância das normas do orçamento anual. [...] No limite das possibilidades das práticas constitucionais ainda vigentes no cenário nacional, impõe-se reconhecer ao menos a denominada vinculação mínima das normas orçamentárias, capaz de impor um dever *prima facie* de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo na razoabilidade. É este, portanto, o sentido próprio da vinculação do Poder Executivo ao orçamento anual, e que não permite qualquer distinção, para esse fim, entre as normas oriundas de emendas parlamentares ou aquelas outras remanescentes do projeto encaminhado pelo Executivo.

Em 7 de março de 2012, por ocasião da votação do referendo da liminar conferida, o Min. Marco Aurélio acompanhou o voto do Min. Luiz Fux. Além de destacar o caráter vinculante do orçamento, Aurélio reconhecendo o dever do Executivo em apresentar justificativas à sociedade, explicando o por quê da não destinação dos valores para os fins definidos no orçamento²⁶¹; além de especialmente observar que a previsão de emendas ditas impositivas não teria o condão de escurecer e inexigir, sob o manto do caráter meramente autorizativo, as demais previsões orçamentárias.

No mesmo sentido do Relator, o Min. Marco Aurélio também reconhece na oportunidade a todas as normas orçamentárias o caráter impositivo ou vinculante, independentemente de sua origem. Ele chama a atenção para o fato de não se poder admitir distinções desta natureza, sob pena de ao exaltar a impositividade exclusiva das emendas parlamentares, estar-se-á a permitir considerar que o orçamento geral é autorizativo – raciocínio este veementemente refutado pelo Ministro.²⁶²

Assim, dando interpretação conforme a Constituição, o Ministro Marco Aurélio vai reconhecer que não houve tratamento desigual entre as normas fruto de emendas parlamentares ditas “impositivas” das demais por concluir que não só elas

²⁶¹ Idem, p.11-12.

²⁶² Idem, p. .

como todas as demais são guardadas pela mesma proteção vinculativa.²⁶³ É o que se extrai do enxerto:

Aplacando quaisquer dúvidas interpretativas, frisa: “o tratamento deveria ser linear, inclusive quanto proposta do Executivo, não apanhando apenas as emendas parlamentares - , para assentar que, no todos, há vinculação – pelo menos mínimo -, ao que previsto no orçamento”²⁶⁴.

E finaliza: “Se o Executivo não aplica o que foi aprovado pelos representantes do povo, justifique o procedimento.”²⁶⁵

Vale notar que, apesar da referida ação não ter sido apreciada no mérito, tendo o Pleno reconhecido a perda do seu objeto pelo final do exercício financeiro a que a norma questionada seria aplicada²⁶⁶, o posicionamento nela externado pelos julgadores quanto à interpretação daquela Corte dada às matérias orçamentárias ganhou especial destaque no mundo jurídico. Seus trechos foram inclusive objeto de publicação no Informativo n. 660, ao argumento de proporcionar aos leitores “uma compreensão mais aprofundada do pensamento do Tribunal”²⁶⁷.

Este julgado tem especial relevância para o tema desenvolvido neste trabalho, sendo a outra ponta da lança do questionamento jurídico-político que deflagrou a presente dissertação. É que além de ratificar, consoante já exposto anteriormente, a obrigatoriedade de execução de toda peça orçamentária, ainda naquela mesma oportunidade foi apresentado pelo Supremo Tribunal Federal outro relevante posicionamento sobre matéria orçamentária: pela inconstitucionalidade do regime do orçamento impositivo apenas das emendas individuais, mas este será um dos pontos abordados no próximo tópico.

²⁶³ Idem.

²⁶⁴ Idem, p. 12.

²⁶⁵ Idem, p. 13.

²⁶⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal - STF: Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.663. Relator Min. Luiz Fux. Acórdão de 26.10.2014, assim ementado: “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. TELEOLOGIA VOLTADA AO PLANEJAMENTO DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (LEI Nº 2.507/11). TERMO AD QUEM. FINAL DO EXERCÍCIO FINANCEIRO SUBSEQUENTE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRAZO DE VIGÊNCIA ESGOTADO AO TÉRMINO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DO DIPLOMA NORMATIVO E DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PREJUDICADA.”

²⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo* n. 660. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo660.htm>>. Acesso em: 24 ago.2015.

3.3 Natureza das normas trazidas pela Emenda Constitucional n.º 86/2015 sobre o Orçamento e análise da extensão de sua influência sobre essa natureza

Vários embates marcaram 2014 no Congresso Nacional, por ocasião da votação do projeto de emenda constitucional que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 86/2015.

A Casa Nacional de Leis, apesar de a par do pronunciamento da doutrina moderna quanto ao caráter impositivo das normas orçamentárias, da sistemática constitucional quanto às finanças públicas, da cláusula pétrea que define a independência e a harmonia entre os Poderes, assim como do dever de participar ativamente na elaboração das políticas públicas, mediante responsável processo de planejamento, externou insatisfação com os baixos índices de execução pelo Executivo das emendas individuais²⁶⁸ por meio de expressiva votação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 358-B de 2013²⁶⁹, que originou a Emenda à Constituição, por meio das modificações introduzidas nos arts. 165 e 166, cujo teor se verifica a seguir:

Art. 166. [...]

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

²⁶⁸ Depreende-se do Estudo Técnico n. 16 de 2014 a pesquisa realizada por amostragem pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – COOFF, a partir de maio de 2014, divulgada em outubro desse ano, com base em 156 gabinetes dos Deputados Federais, que 78% dos entrevistados destacaram a falta de interesse do Executivo na execução das emendas individuais, o que pode ser verificado na Tabela III.15 da pesquisa. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/et16.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

²⁶⁹ A Proposta de Emenda à Constituição – PEC n.º 358-B foi aprovada na Câmara dos Deputados em 10.2.2015. Já em segundo turno, obteve votação favorável de 452 de seus membros, contra apenas 18 votos contrários e 1 abstenção.

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. [...]

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

A alteração ocorreu sob o argumento de ampliar a participação do Legislativo na definição das políticas públicas e afastar o “fantasma” do balcão de negócios costumeiramente estabelecido, quando se tratava da execução das emendas parlamentares, fragilizando esse Poder. A previsão de cumprimento obrigatório às emendas parlamentares representaria a expressão da vontade e o atendimento aos anseios sociais, assegurando a participação popular nas questões governamentais, e retiraria a condição de subserviência dos parlamentares ao Chefe do Executivo.

O texto constitucional passou a contemplar o Orçamento impositivo das programações orçamentárias decorrentes das emendas individuais que dispõem, para tanto, do limite financeiro de até 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, a ser dividido entre eles equitativamente.

Essas normas ficaram conhecidas como “Orçamento impositivo à brasileira”, pois, nas palavras de Scaff,

[...] ao invés de aprovar uma norma que realmente obrigasse o Poder Executivo a cumprir as leis orçamentárias, foi aprovada uma emenda constitucional que obriga o Poder executivo a cumprir as emendas parlamentares, que se caracterizam como uma pequena parte do orçamento, e vinculada a interesses eleitorais dos próprios parlamentares²⁷⁰.

Mendonça criticou duramente a aprovação: a emenda do Orçamento impositivo teria desvirtuado a importância da peça orçamentária para todo o complexo sistema de escolha das prioridades públicas frente à escassez de receitas. Assevera que, diante dos constantes contingenciamentos unilaterais e não motivados realizados pelo Executivo, os quais por essa razão se afastam dos olhares da sociedade, o único aspecto que a Emenda Constitucional representou foi

²⁷⁰ SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. *Revista Virtual Consultor Jurídico*, 24 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

a garantia de que as emendas parlamentares não fossem atingidas por cortes, garantindo-se o beneficiamento aos “redutos eleitorais”.

Como Scaff, quando se posiciona em relação ao direcionamento de parte dos valores das emendas parlamentares para a prestação dos serviços públicos em saúde, aponta o desvirtuamento do sistema representativo:

A previsão é a seguinte: as emendas individuais precisam trazer pelo menos metade dos recursos para a saúde. Se as cotas somam R\$ 10 milhões para cada um, R\$ 5 milhões têm que ser aplicados em saúde. Isso é paroquial, porque significa dizer que cada deputado tem um poder administrativo de alocar R\$ 5 milhões no que ele quiser em matéria de saúde. Não resolve a saúde como sistema. Acho isso um escândalo, é apropriação privada do orçamento: cada parlamentar tem uma cota pessoal de dinheiro público para aplicar como quiser. E o pior é que, como esse assunto é árido, não é de domínio público, nem a mídia percebe o quão bárbaro isso é²⁷¹.

Durante o processo de aprovação da Emenda, esta recebeu também duras críticas levantadas pelos parlamentares que se opunham a sua aprovação.

Argumentaram que, a princípio, estar-se-ia abdicando de prerrogativa política, reduzindo a importância de sua atuação na propositura de projetos que fortalecessem os serviços públicos que já existiam e na programação de novas políticas públicas de relevância significativa, capazes de reestruturar a atividade do Estado de forma macro, diversificando e inovando no processo de condução da coisa pública na busca pelo bem-estar coletivo, uma vez que emendas parlamentares desta natureza não prescindiam de mais reflexo financeiro no Orçamento.

Sob outra ótica, porém não menos reprovável, as normas propunham divisão equânime do percentual entre os parlamentares a ser utilizado nas emendas, o que seria objeto de dificuldades, já que a renovação dos membros integrantes do parlamento diante de nova legislatura permitiria coexistirem inserções orçamentárias de reeleitos e novos eleitos.

²⁷¹ Posicionamento de Eduardo Bastos Furtado de Mendonça apresentado na entrevista da Revista Consultor Jurídico, titulada de “Supremo deveria fazer análise realista do que pode de fato julgar”, publicada em 26.5.2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-26/entrevista-eduardo-mendonca-advogado-professor>>. Acesso em: 1º ago. 2017.

A proposta refletiva questionava a duvidosa hipótese das emendas do parlamentar que perdesse o mandato, na medida em que o texto constitucional não esclarecia se e como a execução das programações inseridas por força das emendas continuaria a ser obrigatória, passando a estar em questão a equidade em relação ao novo parlamentar e aos outros membros da Casa de Leis.

Não se pode deixar de observar, porém, que tanto o segundo como o terceiro questionamento podem ser facilmente dirimidos por lei complementar, a regular os critérios a serem utilizados para as situações postas, consoante assegurou o art.º 165, §9º, inc. III, Constituição Federal, inserida pela Emenda.

Quanto ao primeiro argumento, a renúncia a prerrogativa política, a reflexão se mostra necessária. Ao ignorar o fato de que o Orçamento é justamente o instrumento geral por meio do qual se estabelecem as políticas públicas, interpretá-lo de outra maneira é pôr em risco a própria democracia. A declaração expressa de obrigatoriedade de consecução apenas das programações vinculadas às emendas parlamentares permite aos olhos mais desavisados concluir que o restante das disposições do Orçamento é autorizativo, ampliando sobremaneira a discricionariedade do Executivo na implementação. Nesse sentido, destaca-se a posição de Bogossian, que, ao comentar os efeitos da edição da Emenda Constitucional n.º 86/2015, apregoa: “Contudo, pela impositividade restar limitada às emendas individuais acrescentadas por cada parlamentar à lei orçamentária, o restante das dotações continua desvinculado, o que mantém a natureza predominantemente facultativa do orçamento no Brasil”²⁷².

Admitir que se confira tal interpretação privilegiada e seletiva de vinculação apenas às emendas parlamentares individuais, reconhecendo a natureza autorizativa do Orçamento para o restante das normas orçamentárias não conduz à conclusão de que o Poder Legislativo teria garantido de fato a ampliação da participação na solução das demandas sociais por meio da prestação dos serviços públicos; ao contrário reduziria o poder de fixação das atividades a serem desenvolvidas ou intensificadas pelo Executivo.

Instaura-se, a partir dessas ponderações, aparente conflito interpretativo quanto à constitucionalidade ou não da Emenda Constitucional n.º 86/2015, quando

²⁷² BOGOSSIAN, André. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. UniCeub, Brasília, vol. 5, n.º 3 – Jul.-Dez., 2015, p. 178.

direcionada à impositividade das normas orçamentárias apenas para as emendas individuais.

Registra-se que, questionado Mendonça sobre a impositividade do Orçamento, quanto à possibilidade do controle de constitucionalidade via ADIN desse modelo de Orçamento impositivo que privilegia apenas as emendas parlamentares, o doutrinador, apesar de reconhecer as impropriedades, posicionou-se pela constitucionalidade da norma. É o que se extrai do excerto da entrevista conferida à Revista Consultor Jurídico:

ConJur – Esse orçamento impositivo poderia ser alvo de uma ADI?

Eduardo Mendonça – Acho que é uma má escolha política, mas inconstitucional não acho que seja. Sou contra a banalização do controle de emendas. Não se trata de defender ou criticar o ativismo, mas acho que o Supremo tem que concentrar seu capital institucional nas questões mais importantes, como a proteção de direitos humanos, e ser mais contido em questões econômicas e nas que envolvam a interrelação entre os Poderes. Mais ainda no âmbito do poder de emenda²⁷³.

A conclusão, em cuja explicação não se aprofundou, pode se prender ao fato de que, ao visualizar o Orçamento sob o caráter máximo de importância, razão pela qual a previsão expressa de parte dessa impositividade, não retiraria a mesma característica de todo o contexto geral de normas orçamentárias.

Esse entendimento soa semelhante à interpretação do Min. Marco Aurélio no julgamento da ADI 4.663, quando, unindo-se ao Min. Luiz Fux, posicionou-se pela força vinculante de todas as disposições orçamentárias, independentemente da origem. No julgamento da ADI 4.663, os Ministros se filiaram à teoria da vinculação mínima que não afasta a obrigatoriedade de execução das normas pelo governo, mas salientaram a necessidade de que, em caso de inexecução, esta deveria ser motivada, o que possibilitava o controle da atuação administrativa.

A Emenda Constitucional n.º 86/2015 não se dissociou dessa perspectiva. Cuidou de prever, no §12 do art. 166, a extinção da obrigação de executar as

²⁷³ Posicionamento de Eduardo Bastos Furtado de Mendonça apresentado na entrevista da Revista Consultor Jurídico, titulada de "Supremo deveria fazer análise realista do que pode de fato julgar", publicada em 26.5.2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-26/entrevista-eduardo-mendonca-advogado-professor>>. Acesso em: 1º ago. 2017.

programações “nos casos de impedimentos de ordem técnica”, assim como, proporcionalmente às despesas realizadas com as despesas discricionárias, previu a redução dos valores destinados às emendas, em caso de não se atingirem as metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do que dispõe o §17 do art.166.

Ao se seguir essa linha de pensamento, atrelada à máxima da impositividade da legislação orçamentária, só será possível interpretar conforme a Constituição quanto à Emenda Constitucional n.º 86/2015, se esta for vista como excessivo e desnecessário zelo legislativo na defesa de prerrogativas de porta-vozes dos anseios da nação.

Ao que parece, adequa-se à Emenda Constitucional n.º 86/2015 a mesma observação feita por Mendonça quanto às emendas parlamentares impositivas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias objeto da ADI 4.663:

Ficou o registro, contudo, de que o legislador parecia assustado com o fantasma errado. Sem cancelar a liberação seletiva de emendas individuais, a raiz do problema reside no próprio conceito de orçamento como lei puramente autorizativa²⁷⁴.

Na prática, a execução do teor da Emenda Constitucional não causou às emendas parlamentares impositividade absoluta, e também não gozam as demais disposições normativas, já que admitida sua não implantação em caso de impedimentos técnicos, nos termos do § 12 do art. 166.

Sobre tais impedimentos técnicos, nota-se que, nas duas vezes em que o Congresso tentou inserir restrições, limitando a atuação do Executivo na especificação ou no apontamento de impedimentos técnicos que obstassem a execução das emendas – LDO 2016²⁷⁵ e LDO 2107²⁷⁶ -, os dispositivos que o

²⁷⁴ MENDONÇA, Eduardo. *O falso orçamento impositivo* - A institucionalização do patrimonialismo, publ. em 18.02.2015. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/constituicao-e-sociedade/constituicao-e-sociedade-o-falso-orcamento-impositivo-18022015>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

²⁷⁵ Mensagem Presidencial n.º 622, que tratou de encaminhar os vetos ao Projeto de Lei n.º 2/2016 - CN - LDO/2016. Dispositivos vetados que merecem destaque: “**§ 1º do art. 59:** “§ 1º Não afasta a obrigatoriedade da execução: I - alegação de falta de disponibilidade orçamentária ou financeira, observado o disposto no § 3º do art. 58; II - óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução; ou III - alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir pelo menos uma unidade completa”. **Razões do veto:** “O dispositivo traria hipóteses de impedimentos não considerados insuperáveis, conceitos eminentemente de ordem executiva, verificados no momento da análise em cada etapa da execução das emendas individuais, disciplinados em ato normativo próprio, de competência dos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Controladoria-Geral da União e da Secretaria de Governo da Presidência da República, não sendo matéria de natureza legislativa.” “**§ 2º do art. 59** “§ 2º Inexistindo impedimento de ordem técnica, e observado o disposto no § 3º do art. 58, os órgãos deverão providenciar a execução orçamentária e financeira

faziam foram vetados pela Presidência da República sob o argumento de se tratarem de aspectos eminentemente administrativos e casuísticos, que só podiam ser verificados por todo ministério, dentro da esfera de competência, e a cada etapa de execução, razão pela qual a área da atividade executiva não podia ser invadida ou engessada por previsão legislativa²⁷⁷.

Diante dos vetos, no Congresso, estudiosos defendem a necessidade de fixar por lei o que seriam os parâmetros ou os limites para os impedimentos técnicos sob pena de as emendas impositivas assumirem caráter autorizativo, ficando à mercê do Executivo. Eis o posicionamento da Casa de Leis, nos termos do que orientaram as assessorias:

É de extrema relevância a adequada normatização na LDO dos fundamentos e pressupostos que caracterizam impedimento à execução das programações do orçamento impositivo. Isso porque, caracterizado o impedimento, afasta-se a obrigatoriedade de execução.

Caso não sejam adotados, desde já, na LDO, critérios objetivos e imparciais para a definição dos “impedimentos” na gestão da execução orçamentária, abre-se a possibilidade para o uso discricionário da aplicação desse conceito. A ausência de uma

das programações de que trata esta Seção.” **Razões do veto:** “O dispositivo determinaria a imediata execução orçamentária e financeira das programações relativas a emendas individuais, o que afronta a previsão de execução da Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo ao longo de todo o exercício financeiro. Além disso, contrariaria o disposto no art. 8o da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que prevê que o Poder Executivo estabelecerá a sua programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, de forma a atender seu planejamento orçamentário e financeiro. A determinação de ‘imediata’ execução orçamentária e financeira não é factível, pois o orçamento é anual e sua execução deve ser programada de acordo com a capacidade de execução dos órgãos e a disponibilidade financeira da União.”

²⁷⁶ *Mensagem Presidencial n.º 703*, que tratou de encaminhar os vetos realizados ao Projeto de Lei n.º 2/2016 - CN - LDO/2017. Dispositivos vetados que merecem destaque: “a) **§ 1º do art. 63** Não afasta a obrigatoriedade da execução: I - alegação de falta de disponibilidade orçamentária ou financeira, observado o disposto no § 3o do art. 62; II - óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução; ou III - alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir pelo menos uma unidade completa.” “**Razões do veto:** O dispositivo traz hipóteses de impedimentos que não são considerados insuperáveis, conceitos eminentemente de ordem executiva verificados no momento da análise em cada etapa da execução das emendas individuais e disciplinados em ato normativo próprio, de competência dos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e de Governo da Presidência da República, não sendo matéria de competência legislativa”; b) “**Alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 69:** a) insuperáveis, quando exigirem a aprovação de lei para alteração na classificação da despesa; ou b) superáveis, quando demandarem ajustes de natureza diversa do constante da alínea anterior que possam ser promovidos diretamente junto aos respectivos órgãos, tais como adoção de medidas a cargo do beneficiado, alteração de indicação por parte do parlamentar, remanejamento de valores entre emendas do mesmo autor e alterações de grupo de natureza de despesa ou de modalidade de aplicação”. “**Razões do veto:** Não é possível inferir, no ato de encaminhamento das justificativas de impedimento, previstas no inciso I do mesmo artigo, se os impedimentos são insuperáveis ou superáveis, uma vez que essa condição dependerá da solução proposta pelo autor. Assim, um impedimento que, à primeira vista, poderia enquadrar-se como superável, poderá exigir uma alteração em nível de projeto de lei, dependendo da alternativa de solução apresentada pelo autor da emenda.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-622.htm> e <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>, respectivamente. Acesso em: 27 ago. 2017.

²⁷⁷ *Mensagem Presidencial n.º 703*, op. cit.

definição clara do que caracteriza impedimento possibilita ao gestor uso de critérios subjetivos na execução orçamentária, situação que existia no chamado “orçamento autorizativo” e que foi objeto de reiteradas críticas durante a apreciação das proposições do orçamento impositivo.

Por sua vez, o disciplinamento da matéria exclusivamente por ato próprio do Poder Executivo alija o Parlamento de uma discussão de grande interesse da sociedade, com evidente prejuízo para o equilíbrio e a harmonia entre os Poderes²⁷⁸.

Mas nada parece mais compreensível de que é impossível impor o cumprimento na presença de adversidades, tampouco sem respeitar a capacidade financeira da União. De fato, não conseguirá o legislador definir limites para o termo “impedimentos técnicos”, dada a vastidão de hipóteses no campo fático que podem impossibilitar o cumprimento.

Já os ditos impedimentos de ordem técnica também são inseridos no ordenamento brasileiro em boa hora, pois, do cerne dos debates, poder-se-á orientar a discussão, no sentido de reconhecer e evidenciar a necessidade de motivação dos atos administrativos, em especial na hipótese de não execução das disposições orçamentárias como um todo, em que se inserem as emendas individuais.

Essa necessidade e essa possibilidade são aparentemente ignoradas pelo Congresso Nacional, pois interpreta o Parlamento que está sendo “alijado”, ou seja, excluído de discutir os interesses sociais, quando o Executivo unilateralmente define o impedimento técnico.

Na verdade, seja em relação às emendas individuais, ditas impositivas, seja em relação a qualquer outra norma, não há para o Executivo mera liberalidade de escolher não fazer. Também não se deve falar em subjetivismo, uma vez que as razões para o descumprimento à norma devem ser eminentemente objetivas e cristalinas. Não tem o Administrador a faculdade, mas sim a obrigação de esclarecer os motivos do não cumprimento às disposições normativas.

Quando o Legislativo adota conduta não só passiva, mas também omissa de não exigir informações ou esclarecimentos diante da não execução das disposições

²⁷⁸ *Nota Técnica Conjunta nº 1*, de 2017. Considerações acerca da sanção do PLDO 2017, convertido na Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Elaborada pelo Congresso Nacional pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal em 22.07.2017, p.27. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/porta1/docs/nota-tecnica-veto-PLDO-2017.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

orçamentárias, deixa de realizar o dever de fiscalizar a aplicação das leis, acarretando a própria fragilização.

Assim, adotando-se o posicionamento pela impositividade das normas orçamentárias, reconhece-se que o legislador não foi exitoso por ocasião da promulgação dessa Emenda, mas, sem prejuízo de eventual controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, deve-se interpretá-la como apenas reflexo do anseio parlamentar, mas que não influencia ou retira a característica do todo, pois a sobrelevação apenas da parte referente às emendas parlamentares, como destinatárias exclusivas da vinculação, pode vir a caracterizar, como analisado pelo Min. Luiz Fux por ocasião do deferimento liminar da medida cautelar referente à ADI 4.663, em ofensa “[...] da teleologia subjacente ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, com a chancela de uma espécie de renúncia de planejamento em prol de regime de preferência absoluta das decisões do Legislativo”²⁷⁹.

Registra-se ainda que tramita atualmente, no Supremo Tribunal Federal, a ADI 5.595, na qual a Procuradoria-Geral da República questiona a constitucionalidade da Emenda que, apesar de embasada em outros enfoque, pode refletir diretamente e culminar com o reconhecimento de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 86/2015.

²⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *ADI 4.663 – MC / RO*. Decisão liminar do Rel. Min. Luiz Fux proferida em 15.12.2011 e publicada no DJEn.º 22 em 31.1.2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4149160>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

CONCLUSÃO

Entre os estudiosos de Direito Financeiro, discute-se a natureza jurídica da Lei Orçamentária e a concepção de que se trata de mera questão teórica, como se fosse ociosa ou estéril, ou não passasse de simples discussão doutrinária, inútil aos estudiosos de Direito Orçamentário, especialmente os de Direito Público.

Mas este trabalho expôs que o estudo do Direito Orçamentário não pode deixar a discussão à margem, menosprezando os aspectos técnicos, políticos e jurídicos do Orçamento, precipuamente no que tange às relações entre os Poderes estatais.

No Orçamento, como se viu, historicamente são travadas lutas políticas pelos representantes das classes populares e ficam explicitados os direitos que serão protegidos.

Nesta dissertação se buscou destacar o Orçamento Público como um dos instrumentos do sistema pátrio à disposição do povo para participação direta e indiretamente no gerenciamento da máquina pública; em segundo plano, o orçamento pode servir de mecanismo de controle e superação nos momentos de crise.

Por intermédio do Orçamento e da efetiva participação do Poder Legislativo para sua consecução se podem estabelecer quais serão os investimentos estatais, quais os direcionamentos dos recursos públicos, elencando as prioridades a serem perseguidas pelo governo. O Orçamento se mostra como instrumento de controle e supervisão da atuação administrativa.

Verificou-se, no decorrer deste trabalho, que as dúvidas quanto à natureza da Lei Orçamentária partem da concepção originária da própria lei, se em sentido formal, com caráter de ato administrativo apenas chancelado pelo Executivo, ou se lei em sentido material, da qual fluem direitos e obrigações.

A natureza do Orçamento foi apresentada sob três vertentes.

Do aspecto político restou indissociável o Orçamento do sentido de lei plena, oriunda de processo legislativo democrático, em que não há mais legitimados que não os membros do Legislativo, para escolher em que devem ser empregados os recursos públicos.

Buscou-se, na origem, demonstrar que o Estado Democrático só se justifica pelo poder político conferido pelo povo, destinatário final dos serviços públicos, a quem mais interessa quanto e como se arrecadam as receitas que custeiam e, especialmente, onde serão gastos tais recursos.

Cada novo governo eleito traz consigo os ideais de seu partido, as combinações de suas coligações, os interesses de grupos que o compõem e a certeza de ter que compatibilizá-los com os objetivos públicos definidos na Constituição e nos interesses regionais.

Os programas de governo representam a eleição de prioridades, o direcionamento dos recursos e o possível aumento de despesas. Para tanto, impõe-se definir politicamente quanto e como será gasto o dinheiro arrecadado e por quem será custeado, o que deve ser feito completa e detalhadamente, de forma que se possam indagar os fins a serem alcançados e possibilitar o controle social do manuseio do dinheiro público pelos governantes.

O Orçamento representa politicamente, portanto, o plano de governo a ser rigorosamente executado pelo Executivo, mediante prévia aprovação pelo Legislativo. Negar a natureza normativa e impositiva da lei do Orçamento é afastar em última análise a participação popular nos processos de escolha e controle dos atos da administração, ruindo as bases e os fundamentos democráticos do Estado.

No aspecto técnico, a interpretação impositiva do Orçamento emerge como consequência de um processo apurado de levantamento das necessidades e das metas a serem atingidas pelo Estado. Ele reflete o trabalho coordenado entre as várias esferas de governo, para planejar e programar sua atuação.

O Orçamento se mostra como a peça-chave do processo de busca pela eficiência, segundo o qual se exige aprimoramento técnico e maior grau de transparência tanto com referência ao trabalho realizado, quanto aos fins a serem alcançados, obtendo-se, assim, cada vez mais e melhores resultados.

No processo evolutivo de melhor aperfeiçoamento do Orçamento, observou-se que, ao encaminhar ao Parlamento informações sobre as políticas públicas a serem desenvolvidas, aclarando o entender dos parlamentares, além de viabilizar o exercício da democracia pelo intermédio dos representantes populares, o Executivo ainda preveniria emendas que destoassem e, por vezes, alterassem

significativamente seus planos de trabalho por desconhecimento dos fins perseguidos.

Mais adiante, ultrapassando a ideia de que o Orçamento Público funcionaria apenas como instrumento de controle do Legislativo sobre os gastos do Executivo, ainda em 1933, pelo Decreto-Lei n.º 23.150, inseriu-se, no ordenamento brasileiro, nova classificação das despesas públicas constando do Orçamento, com base nas funções a serem desempenhadas pelo governo. Essas classificações funcionais foram incorporadas aos textos normativos que seguiram e, mais tarde, foram denominadas de *Performance Budgeting* ou Orçamento-Programa. Assim, o Orçamento atinge nova e importante dimensão, passando a expressar também as finalidades a serem perseguidas pelo Estado mediante a aplicação de recursos.

Como apregoou as Nações Unidas, o Orçamento, além de atuar como instrumento que permite internamente a administração e a fiscalização pelo legislador, também deve expor elementos que possibilitem promover a análise econômica, viabilizando o desenvolvimento por meio de política voltada a garantir a estabilidade e permitir a comparação dos dados dos diversos países, o que se mostra indispensável para garantir a coordenação internacional dos programas econômicos²⁸⁰.

Assim, o Orçamento, baseando-se no aspecto técnico, refletindo tendência internacional, não admite senão a interpretação impositiva de suas normas, das quais o Administrador não pode deliberadamente se desvincular e as quais asseguram a fiscalização e o controle social.

Do aspecto econômico, a conclusão não pode ser diferente. Por intermédio do planejamento estratégico, que parte da coleta de dados, da avaliação e da revisão das estratégias anteriormente adotadas, mediante a otimização dos recursos financeiros disponíveis, na busca de gestão eficiente e desenvolvimento sustentável, o Orçamento se revela peça fundamental, para melhorar as diversas atividades estatais ou não realizadas.

²⁸⁰ NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Assuntos Econômicos. *Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas*. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p. 11-12. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12014>>. Acesso em: out. 2016.

Ele funciona tanto como mecanismo de incentivo, como de desencorajamento para investimentos, implementação ou incremento de produções e realização de consumo, afetando diretamente a economia em geral, inclusive a capacidade econômico-financeira da população.

O Orçamento é reconhecido pela Constituição Federal como instrumento mitigador das diferenças, utilizado para garantir o alcance de um dos objetivos da República: a redução das desigualdades sociais e regionais. Assim, incumbe a ele a tarefa de estabilizar a economia, impulsionando o Estado adiante.

No aspecto jurídico, constatou-se que a necessidade de regulação jurídica da aplicação dos recursos públicos, típica do Estado de Direito, firmando preceitos disciplinadores da gestão, como forma de limitar o exercício do poder pelos agentes públicos que o detêm.

Pelo princípio da legalidade, as normas são, então, o espelho da atuação do Estado, seu fim – enquanto institui os objetivos a serem perseguidos - e seu limite.

Os parâmetros definidos no texto constitucional, os valores sociais e os objetivos do Estado, que solidificam o Constitucionalismo, assim como o conjunto de regramentos infraconstitucionais, vinculam toda a atividade financeira do Estado.

Os objetivos da República Federativa do Brasil, instituídos no art. 3º da Carta Magna, são as metas a serem alcançadas. Daí a importância da atuação do legislador, que deverá trazer para a letra da lei os valores, os intentos, as necessidades públicas a serem supridas.

Nessa linha, buscou-se apurar a origem doutrinária das ideias de Orçamento Impositivo e Autorizativo, bem como identificar, no sistema jurídico normativo vigente, tipificações que apontem para a natureza do Orçamento. Foi exposto o posicionamento dos principais atores internacionais e nacionais que representam ambas as correntes.

A análise do contexto histórico em que foram desenvolvidas, assim como os objetivos de sua construção, revelam a importância da análise científica da matéria. O que se pôde constatar é que as ideias doutrinárias não podem ser dissociadas do contexto histórico em que foram desenvolvidas.

Percorrer a contextualização do seu desenvolvimento possibilitou perceber que o Brasil, ao se filiar tradicionalmente aos ideais autorizativos, fundado apenas

nas conclusões dos estudiosos internacionais, vicia o equilíbrio interpretativo da própria realidade nacional.

A base da corrente tradicionalista do Orçamento Autorizativo foi construída, para justificar juridicamente a atuação de um governo eminentemente autoritário, que, em suas ações, desrespeitava a posição do Parlamento, afetando expressivamente a harmonia dos Poderes e se apartando da vontade popular representada.

A adaptação de seus primados ao sistema brasileiro não vai considerar o contexto sociopolítico em que foi gestada, esquecendo-se de observar as distinções que permeiam o Direito Público de um Estado “simplesmente” constitucional e o de um parlamentarismo monárquico, marcado pelo autoritarismo de um rei, pelo conservadorismo e pelo antiliberalismo.

Expostas as nuances de cada interpretação doutrinária, verifica-se que a discussão é mitigada, quando se analisa o Orçamento sob o aspecto macro, pois a maior parte do conteúdo da peça orçamentária já encontra na legislação brasileira obrigatoriedade quanto à execução. Sobressaem a esse respeito as despesas a serem realizadas com pessoal, os gastos advindos do pagamento dos benefícios previdenciários, a execução das transferências a estados e municípios, assim como o pagamento dos juros incidentes, bem como a amortização da dívida pública, ou seja, previamente impostas por previsão legal ou inconstitucional.

O espaço da discussão se limita, então, à aplicação das chamadas despesas discricionárias, cuja realização admite flexibilização por parte do administrador público na definição de seu valor, assim como do momento de sua realização.

Para formar a convicção da natureza jurídica do Orçamento, frisaram-se do texto constitucional e da legislação infraconstitucional disposições que denotam a vinculação e a inafastabilidade do Executivo do dever de observar as normas orçamentárias.

Em última palavra sobre o tema, verificou-se, ainda, a posição do Supremo Tribunal Federal, que, em análise de situação idêntica à previsão impositiva na Emenda Constitucional n.º 86/2015, ou seja, da tentativa de se atribuir apenas às emendas parlamentares o caráter impositivo, o que levaria à interpretação de que as demais teriam caráter meramente autorizativo e fariam manifesta distinção entre as previsões orçamentárias, não ganhou guarida. A Corte refutou essa linha

interpretativa do Orçamento, ao qual reconhece o caráter impositivo de todas as suas normas.

Observou-se que a Emenda Constitucional n.º 86/2015 não gerou efeitos jurídicos práticos hábeis a influenciar na natureza impositiva do Orçamento. A não execução das emendas parlamentares, que prevê assim todas as outras normas do texto orçamentário, é admissível mediante justificativa apresentada pelo Executivo que esclareça objetivamente as razões da não execução.

O que se viu, na verdade, foi que o Poder Legislativo, em vez de valorizar a força coercitiva de toda peça orçamentária, adotando a postura de fiscal da lei e exigindo a efetiva motivação, seja pela ação, seja pela omissão do Executivo na implementação do Orçamento, à qual fica vinculado e cujo conteúdo é passível de controle de legalidade, inclusive com consequências sancionatórias advindas da prática de crime de responsabilidade, apenas buscou fortalecer a obrigatoriedade das aspirações individuais de seus membros, natureza a qual já gozavam.

Conclui-se que a Emenda Constitucional n.º 86/2015 não teve o condão de alterar a natureza impositiva do Orçamento, instrumento de atuação estatal hábil a garantir organicidade, planejamento, participação popular, parâmetro de controle de atuação e planejamento fiscal, utilizado na consecução do crescimento sustentável, pelo alcance de mais credibilidade e transparência.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria Geral do Estado*. 3ª ed. Barueri, SP: Editora Manole, 2010.

ARISTÓTELES. *A Política*. Disponível em: <<http://lelivros.online/book/baixar-livro-a-politica-aristoteles-em-pdf-epub-e-mobi/>>. Acesso em: jul. 2016.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo Legislativo e Orçamento Público*. São Paulo: Saraiva, 2012.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 19 ed. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BEREJO, Álvaro Rodriguez. *Estudio Preliminar – Laband y El Derecho Presupuestario Del Imperio Aleman*. Tradução de José Zamit. Espanha: Ed. Universidad Autónoma, 1977.

BOGOSSIAN, André. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. UniCeub, Brasília, vol. 5, n.º 3 – Jul.-Dez., 2015.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: ago. 2016.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: ago. 2016.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: ago. 2016.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: ago. 2016.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1988*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: ago.
2016.

_____. *Decreto-Lei nº 2.416*, de 17 de julho de 1940. Aprova a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del2416.htm>. Acesso em: ago.
2016.

_____. *Decreto-Lei nº 1.875*, de 15 de julho de 1981. Dispõe sobre a simplificação de normas gerais de direito financeiro aplicáveis a Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1875.htm>. Acesso em: set. 2016.

_____. *Decreto nº 23.150*, de 15 de setembro de 1933. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23150-15-setembro-1933-515039-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: set. 2016.

_____. *Decreto-Lei n.º 1.804/39*. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1804-24-novembro-1939-411649-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: mar. 2017.

_____. *Lei Complementar n.º 87/1996*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: out. 2016

_____. *Lei Complementar nº 65/1991*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp65.htm>. Acesso em: out. 2016

_____. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. *Resultado Fiscal do Governo Federal – Estrutura Nova* (jan./1997-abr./2017). Disponível em:
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em: maio
2017.

_____. Senado. *Orçamento da União*. Disponível em:
<<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320/view>>. Acesso em: set. 2016.

_____. Secretaria de Política Econômica, 2016. “*Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais*”, de 2006 a 2015. Disponível em:
<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-analise-economica-dos-gastos-publicos-federais/relatorio_gasto_publico_federal_site.pdf>. Acesso em: out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. *ADI 4.663 – MC / RO*. Decisão liminar do Rel. Min. Luiz Fux proferida em 15.12.2011 e publicada no DJEn.º 22 em 31.1.2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4149160>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. _____. *ADIn 647*. Rel. Min. Moreira Alves, DJ, 27.3.92.

_____. _____. *ADIn n.º 283*. Rel. Min. Celso de Mello, DJ, 12.3.90.

_____. _____. *ADI nº 1.716*. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ de 27.3.1981.

_____. _____. CONSTITUCIONAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI-MC nº 2.484*, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 14.11.2003. Lei com Efeito Concreto. Lei de Diretrizes Orçamentárias: Lei 10.266, de 2001.

_____. _____. *ADI 2.925-8*. Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 11/12/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

_____. _____. *ADI 4.041*. Rel. Min. Menezes Direito, julgado em 12/3/2008, publicado no DJe-054. Divulg. 26/3/2008, Public. 27/3/2008.

_____. _____. *ADI 4.048 - MC/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 14/05/2008, publicado no DJe-157. Divulg. 21/08/2008, Public. 22/08/2008. Disponível em:
<http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1046_ADI-MC_4.048_Integra.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2017.

_____. _____. *ADI n.º 4.081*, julgada em 25.11.2015, Min. Rel. Edson Fachin. Trecho do inteiro teor do Acórdão. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9936517>>. Acesso em: set. 2016.

_____. _____. *Informativo n. 660*. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo660.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

_____. _____. *Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.663*. Relator Min. Luiz Fux. Acórdão de 26.10.2014.

_____. _____. *RE nº 34.581 - DF*. 1.^a Turma, Rel. Min. Candido Motta Filho, julg. 10.10.1957, publ. 4.12.1957 em audiência.

_____. _____. *RE n.º 75.908 - PR*, 1.^a Turma. Rel. Min. Oswaldo Trigueiro. Julg. em 6.6.193. Audiência de Publicação de 8.8.1973.

_____. Tesouro Nacional. *Política Fiscal: Execução*. Disponível em:

<<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/execucao-financeira>>. Acesso em: out. 2016.
CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. V. 1, 2^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CAMPOS, Francisco. Orçamento - Natureza Jurídica - Anualidade - Discriminação de Rendas - Imposto de Indústrias e Profissões - Movimento Econômico - Imposto sobre Vendas. *RDA* n.º 71, Jan./mar. 1963.

CORREIA NETO, Celso de Barros. *Orçamento Público: uma visão analítica*, p. 27.

Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/premios/premios-1/premios/vii-premio-sof-de-monografias/2o-premio-sof-2008/tema-2-3o-lugar>>. Acesso em: ago. 2016.

DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. Deuxième Édition. Tomo IV. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing Cie. Éditeurs, 1924.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza Jurídica do Orçamento e Flexibilidade Orçamentária*. Dissertação (Mestrado) apresentada à USP, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.143. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/2192426/curso-de-direito-constitucional---manoel-goncalves-ferreira-filho>>. Acesso em: jul. 2016.

FERREIRA, Marcelo Vaz. *Orçamento Impositivo no Brasil: Análise da Proposta de Emenda à Constituição n. 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007, p.11. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5805>>. Acesso em: maio 2016.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 14 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

LABAND, Paul. *Le droit public de l'Empire allemand*. Les finances de l'Empire allemand et table alphabétique générale. Vol. 6. 5ª Ed. Paris: V. Giard et E. Brière, 1904, p. 267. Disponível em: <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5452552d/f280.image>>. Acesso em: maio 2017.

LASSALE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*. Trad. Cast. W. Rocer, introdução de Eliseo Aja. 2ª Edição. Barcelona: Ariel, 1976.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas Observações Sobre Orçamento Impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.º 26, jun./dez. 2003. Brasília: IPEA, 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>>. Acesso em: maio 2017.

LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil*. Editora Vozes. Disponível em: <http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_tratado_Sobre_O_Governo.pdf>. Acesso em: jul. 2016.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa: uma primeira visão. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1157-1175, Aug. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000400012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: out. 2016.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil – devido processo orçamentário e democracia*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2010.

MENDONÇA, Eduardo. *O falso orçamento impositivo* - A institucionalização do patrimonialismo, publ. em 18.2.2015. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/constituicao-e-sociedade/constituicao-e-sociedade-o-falso-orcamento-impositivo-18022015>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Tradução: Cristina Murachco, 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOOJEN, Guilherme. Forma e conteúdo do orçamento. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 20, p. 404-409, jan. 1950. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/11587>>. Acesso em: set. 2016.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Assuntos Econômicos. *Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas*. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12014>>. Acesso em: out. 2016.

PINTO, Roger. Reorganização do executivo nos Estados Unidos da América do Norte. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 31, p. 29-67, nov. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12614/11492>>. Acesso em: set. 2016.

PLATÃO. *A República*. Trad. de Leonel Vallandro. Porto Alegre: Globo, 1964.

ROBINSON, Marc. *Performance Budgeting*. UK: Palgrave Macmillan, 2007.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, n.º 138, Brasília, Abril /junho 1988.

SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. *Revista Virtual Consultor Jurídico*, 24 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

SILVA, Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Vol. III. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 14 edição. [s. l.]: Saraiva, 2016.

TORRENS, Antônio Carlos. Poder Legislativo e Políticas Públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de Informação Legislativa*, n.º 197, edição jan./mar. 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, vol. V: O orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008.